

**TAMPEREEN YLIOPISTO**

**Oikeustieteiden laitos**

---

**Olli Niemi**

**KUNNAN TOIMIALARAJOJEN MUUTOS ELINKEINOPOLITIIKASSA**

---

**Pro gradu -tutkielma**

**Kunnallisoikeus**

**Tampere 2006**

## TIIVISTELMÄ

**Tampereen yliopisto** Oikeustieteiden laitos, kunnallisoikeus

**Tekijä:** NIEMI, OLLI  
**Tutkielman nimi:** Kunnan toimialarajojen muutos elinkeinopolitiikassa  
**Pro gradu -tutkielma:** 83 sivua  
**Valmistumisaika:** Tammikuu 2005  
**Avainsanat:** Kunnan toimialat, elinkeinopolitiikka kunnat

---

Kunnat voivat ottaa hoitaakseen vapaaehtoisia tehtäviä yleisen toimialan nojalla. Elinkeinopolitiikan harjoittaminen kuuluu kunnan yleiseen tehtäväpiiriin ja se on vakiinnuttanut asemansa siinä. Yleisen toimialan rajoja ei ole säädetty tarkasti. Lainsäätäjän tarkoituksena on ollut jättää säännökseen liikkumavaraa, joka mahdollistaa muun muassa ajallisen joustavuuden. Sen tarkoituksena on ollut taata, että säännös toimii yhteiskunnallisen kehityksen mukana. Yleisen toimialasäännöksen ajallinen joustavuus antaa tutkielmalle oivan lähtökohdan. Tutkimuksen keskeinen tavoite on selvittää, miten kunnan yleisen toimialan rajat ovat muuttuneet kuntien elinkeinopolitiikassa.

Elinkeinotoiminnan tukeminen tuli osaksi kunnallista tehtäväpiiriä käytännössä sotien jälkeen kaupungistumisen voimistuttua. Aluksi elinkeinopolitiikkaa vierokuttiin kunnan tehtävänä. Kuitenkin välilliset elinkeinotukimuodot vakiintuivat hyvin nopeasti osaksi kunnan tehtäväpiiriä. Suoria tukia alettiin yleisesti käyttää vähitellen yhä enemmän ja 1970-luvun lopulla kunnat alkoivat antaa riskirahoitusta yrityksille osin jopa holtittomasti. Riskin ottamisesta saadut huonot kokemukset kuitenkin muuttivat elinkeinopolitiikkaa suunnitelmallisemmaksi. Samalla kun kunnat ovat vähentäneet riskinottoa elinkeinopolitiikassaan, on myös tuomioistumiin tehtyjen valitusten määrä vähentynyt lähes olemattomiin. Nykyisin kuntien taloudellinen vastuu toimistaan korostuu. Elinkeinotoiminnan tukeminen työllisyyden edistämiseksi ja yleisten edellytysten parantamiseksi on käytännössä aina hyväksyttävää toimintaa.

Uuden näkökulman kuntien elinkeinopolitiikan rajoihin tuo hankintalaki, jonka säätämisen myötä kunnat eivät voi enää suosia hankinnoissaan paikallista toimijaa. Aiemmin hankintojen suuntaaminen oman kunnan alueelle oli yleisesti hyväksytty elinkeinopoliittinen tukimuoto. EY-oikeudessa kunnat lasketaan elinkeinopolitiikassa osaksi laajaa valtiokäsitettä. Kuntien elinkeinopolitiikan onkin sopeuduttava entistä paremmin koko julkisen sektorin elinkeinopoliittiseen kokonaisuuteen. Elinkeinopolitiikka ei enää saa vääristää kilpailua.

Ruotsin kunnallislaisissa elinkeinopolitiikkaa ohjaa myös yleisen toimialan säännös, joka on yksityiskohtaisempi kuin Suomessa. Lisäksi laissa on erityinen elinkeinopolitiikkaa koskeva säännös. Kuntien elinkeinopolitiikan rajat ovat kuitenkin molemmissa maissa hyvin samanlaiset. Suurin ero on se, että Ruotsissa suhtaudutaan työllisyysperusteisiin elinkeinotukiin kriittisemmin kuin Suomessa.

## Sisällys

<i>Tiivistelmä</i> .....	<i>I</i>
<i>Lähteet</i> .....	<i>V</i>
<i>Oikeuskäytäntö</i> .....	<i>X</i>
<i>Lyhenteitä</i> .....	<i>XI</i>
<b>1 Johdanto</b> .....	<b>1</b>
<b>1.1 Tutkielman kohde ja rajaus</b> .....	<b>1</b>
<b>1.3 Käytetyt tutkimusmenetelmät</b> .....	<b>3</b>
<b>1.4. Keskeiset käsitteet</b> .....	<b>4</b>
<b>2 Kuntien elinkeinopolitiikan sääntely ennen nykyistä kuntalakea</b> .....	<b>6</b>
<b>2.1 Elinkeino- ja elinkeinopolitiikan rajojen kehittyminen suomalaisessa oikeusjärjestyksessä</b> .....	<b>6</b>
2.1.1 Kunnan toimialan yleislauseke .....	6
2.1.2 Elinkeino- ja elinkeinotoiminnan tukeminen huomion keskipisteenä .....	10
2.1.3 Takaus kuntien elinkeino- ja elinkeinotoiminnan tukemisessa .....	14
2.1.4 Ennakkotiedon antaminen yleistä toimialaa koskevista kysymyksistä .....	14
2.1.5 Haja-asutusalueiden vähittäiskaupan rahoitus .....	16
<b>2.2 Elinkeino- ja elinkeinotoiminnan kehittyminen suomalaisissa kunnissa</b> .....	<b>17</b>
2.2.1 Infrastruktuurin luomisen ajanjakso kuntien elinkeinopolitiikassa .....	17
2.2.2 Elinkeino- ja elinkeinopolitiikan aktivoituminen ja vahvistuminen .....	22
2.2.3 Elinkeino- ja elinkeinopolitiikan kypsyminen ja laaja-alaistuminen .....	27
<b>3 Kunnan yleisen toimialan nykyinen oikeudellinen pohja</b> .....	<b>30</b>
<b>3.1 Kunnan yleinen toimiala ja kunnallinen itsehallinto</b> .....	<b>30</b>
<b>3.2 Yleinen toimiala nykyisessä kuntalainssa</b> .....	<b>32</b>
<b>3.3 Kunnan yleisen toimialan määräytymisperiaatteet</b> .....	<b>36</b>
3.3.1 Hallinnon toissijaisuus .....	36
3.3.2 Hallinnon sopeutuminen yhteiseen kokonaisuuteen ja sen etujen huomioon ottaminen .....	37
3.3.3 Hallinnon nojautuminen yleisiin perusteisiin .....	39
3.3.4 Tasapuolisuuden vaatimus .....	40
3.3.5 Yleinen tarkoituksenmukaisuuden vaatimus .....	41
3.3.6 Muita yleisen toimialan määräytymisen perusteita .....	42
<b>4 Kuntien elinkeino- ja elinkeinotoiminnan tukemisen rajat kuntalainssa</b> .....	<b>45</b>
<b>4.1 Elinkeino- ja elinkeinotoiminnan tukeminen yleisen toimialan tulokannassa</b> .....	<b>45</b>
4.1.1 Elinkeino- ja elinkeinopolitiikka kuntalainssa .....	45
4.1.2 Välillinen elinkeino- ja elinkeinotoiminnan tukeminen .....	46
4.1.3 Välittömän elinkeino- ja elinkeinotoiminnan tukeminen .....	48
<b>4.2 Elinkeino- ja elinkeinotoiminnan tukeminen kunnissa</b> .....	<b>51</b>
4.2.1 Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut kuntien elinkeino- ja elinkeinotoiminnan tukemisesta nykyisen kuntalain ajalta .....	51
4.2.2 Kuntien elinkeino- ja elinkeinopolitiittinen toiminta .....	53
4.2.3 Elinkeino- ja elinkeinotoiminnan osakeyhtiöt .....	57

<b>5 Euroopan integraatiokehityksen mukanaan tuoma kunnan elinkeinotoimintaa koskeva säännöstö .....</b>	<b>60</b>
<b>5.1 EY:n elinkeinotukia koskevat normit.....</b>	<b>60</b>
<b>5.2 Hankintalainsäädäntö .....</b>	<b>62</b>
5.2.1 Kuntien hankinnat ennen hankintalain säätämistä .....	62
5.2.2 Hankintalaki kunnan hankintojen ohjaajana .....	63
5.1.3 Hankintalainsäädäntö ja kuntien elinkeinopolitiikka .....	66
5.1.3.1 Kielto suosia paikallista toimijaa .....	66
5.1.3.2 Tutkimus- ja kehittämiskustannusten kattaminen hankintahinnalla ..	68
5.3 Kilpailunrajoituslain vaikutus kuntien elinkeinotukiin .....	69
<b>6 Yleinen toimiala Ruotsin kunnallislaissa.....</b>	<b>71</b>
<b>6.1 Pohjoismainen kunnallisjärjestelmä .....</b>	<b>71</b>
<b>6.2 Ruotsin kunnallislaki.....</b>	<b>72</b>
<b>6.3 Ruotsin kunnallislain toimialasäännös.....</b>	<b>73</b>
<b>6.4 Elinkeino toimintaa koskevat erityissäännökset .....</b>	<b>74</b>
<b>6.5 Soveltuisiko Ruotsin malli Suomen kuntalakiin? .....</b>	<b>78</b>
<b>7 Päätelmät.....</b>	<b>80</b>

## **Lähteet**

- Ahvo-Lehtinen, Sirkku ja Miettinen, Heikki: Arvio kuntien elinkeino- ja työllistämispolitiikan resurssoinnista vuonna 2000. Helsinki 2000.
- AL. Aamulehti 11.4.2005: Jämin matkailuvirta kasvaa monesta pienestä purosta.
- Aronen, Kauko: Monitasoisuuden näkökulma elinkeinopolitiikassa. Helsinki 2001.
- Aura, Matti: Elinkeinoelämä ja kunnat. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/1987, s. 362–365.
- Dahlberg, Matz ja von Hagen, Jürgen: Finns det ett bailoutproblem i Sverige? Teoksessa Staten och kommunerna, s. 57–91. Angered 2003.
- Eilavaara, Pertti: Kuntien toimiala ja elinkeinojen tukeminen. Teoksessa Juridica Lapponica 1, s. 26–48. Mänttä 1986.
- Eilavaara, Pertti: Muuttuvan hallinnon oikeuskysymyksiä kuntien elinkeinopolitiikasta, kantokykyluokituksesta, yksityistämisestä ja metsän rauhoituksesta. Rovaniemi 1987.
- Eskola, Aarne: Kunnat ja maaseudun elinkeinoelämän kehittäminen. Maalaiskunta 11/1956, s. 400–406.
- Eskola, Aarne ja Typpö, Sulo A.: Kuntien maapolitiikka. Teoksessa Kunnallisasiain käsikirja, s. 918–930. Helsinki 1967.
- Hallberg, Pekka: Kunnat ja elinkeinoelämä. Lakimies 7-8/1983, s. 897–912.
- HaVM 18/1994 vp. Hallintovaliokunnan mietintö n:o 18 hallituksen esityksestä kuntalaiksi.
- Hannus, Arno ja Hallberg, Pekka: Kuntalaki. Porvoo 2000.
- Harjula, Heikki ja Prättälä, Kari: Kuntalaki - tausta ja tulkinnat. Jyväskylä 2004.
- HE 140/1975 vp. Hallituksen esitys kunnallislaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 154/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja laiksi kilpailuneuvostosta annetun lain muuttamisesta.
- HE 192/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi.
- HE 252/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yritystuen yleisistä ehdoista ja laiksi yritystuesta annetun lain 21 §:n muuttamisesta.

- HE 69/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista annetun lain muuttamisesta.
- HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- Helander, Voitto: Pohjoismaiden poliittiset järjestelmät. Turku 1988.
- Heuru, Kauko: Hyvä hallinto. Helsinki 2003.
- Heuru, Kauko. Kunnan päätösvallan siirtyminen. Tampere 2000.
- Heuru, Kauko: Kuntalaki käytännössä. Helsinki 2001.
- Hilborn, Ingegärd ym.: Kommunallagen. Kommentarer och praxis med ändringar t.o.m. 1 januari 2001. Uddevalla 2001.
- Hoikka, Paavo: Kotikunta kukoistamaan – Tutkimus yrittäjien ja kunnallisten päättäjien suhteista kunnan elinkeinopolitiikassa. Mikkeli 1985.
- Holopainen, Toivo: Kunnan asema valtiossa. Vammala 1969.
- Holopainen, Toivo: Oikeusturva kunnallishallinnossa. Suomen kunnat 18/1982, s. 8–11.
- Häkkinen, Helge: Kunnan toimialaa täsmennettävä. Suomen kunnat 2/1981, s. 70–73.
- Ikkala, Olli: Kunnan yleinen toimivalta. Vammala 1959.
- Ikola, Arto, Rothovius, Timo ja Sahlström, Petri: Yritystoiminnan tukeminen kunnissa. Vammala 2004.
- Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Jyväskylä 2000.
- Jämsän kaupungin tiedote: YIT, Holiday Club ja Jämsän kaupunki kehittävät Himosta. [http://www.jamsa.fi/ajankohtaista/uutiset\\_ja\\_tiedotteet/2006/yit\\_holiday\\_club\\_ja\\_jamsan\\_kaupunki\\_kehittavat\\_himosta.html](http://www.jamsa.fi/ajankohtaista/uutiset_ja_tiedotteet/2006/yit_holiday_club_ja_jamsan_kaupunki_kehittavat_himosta.html). 10.1.2006.
- Kahila, Petri: Kolme maata ja kolme elinkeinopolitiikkaa: Suomi, Saksa ja Irlanti. Turku 1997.
- Kalima, Kai: Julkisyhteisön hankintatoimi. 3. painos, Helsinki 2002.
- Kalima, Kai: Kunnan talous. Jyväskylä 1988.
- Kekkonen, Urho: Kunnallinen vaalioikeus Suomen lain mukaan. Helsinki 1936.

- Kilpailuviraston selvityksiä 1/2001: Markkinat ja kilpailu kuntien tuotantotoiminnassa. Helsinki 2001.
- KM 1951:12: Teollistamiskomitean mietintö.
- KM 1964: A 2: Kunnan toimialakomitean mietintö.
- KM 1965: A 1: Pienkuntakomitean mietintö.
- KM 1973:60: Kunnallishallintokomitean mietintö – Uusi kunnallislaki ja siihen liittyvät lait.
- KM 1983:3: Kuntien itsehallintokomitean mietintö.
- KM 1987:2: Vapaakuntatyöryhmän mietintö.
- KM 1993:33: Kuntalaki kunnalliskomitean mietintö.
- Koivukoski, Eero: Kuntien itsehallinnon puolesta – Suomen kunnallisliitto 1971-1991. Helsinki 1991.
- Kuivanen, Unto: Yritystoiminnan tukeminen ja kunnan toimiala. Suomen kunnat 8/1980, s. 461–464.
- Kuoppamäki, Petri: Kilpailuoikeuden perusteet. Vantaa 2000.
- Lievonen, Kirsi-Marja: Kuntien hankinnat ja uudet palvelun tuottajat. Turku 1997.
- Lindfors, Teemu S.: Oikeudellisia näkökohtia julkisyhteisöjen hankintatoimen kustannustehokkuudesta. Valtiovarainministeriö; tutkimukset ja selvitykset 1/2004. Helsinki 2004.
- Lindquist, Ulf: Kommunal befogenheter - En redogörelse för kommuners och landstingskommuners allmänna befogenheter i rättspraxis. Uddevalla 1982.
- Lith, Pekka: Markkinoiden toimivuus I: Kuntien hankintamarkkinoiden toimivuus - palvelun tuottajan näkökulma. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 23/2000.
- Marcusson, Lena: Mot en ny kommunalrätt - Om den rättsliga regleringen av kommunal verksamhet. Göteborg 1992.
- Merikoski, Mia: Valtion tuet - tukien oikeudellinen valvonta Euroopan unionissa. Helsinki 1997.
- Murén, Edward: Kunnan oikeus tukea pienteollisuutta. Suomen kunnallislehti 3-4/1956, s.75–77.

- Murén, Edward: Kunnan toimiala – kunnan toimialasta yleensä. Teoksessa Kunnallisasiain käsikirja, s. 114–161. Helsinki 1967.
- Murén, Edvard: Kunnan toimiala selvemmäksi. Suomen kunnallislehti 2/1962 s. 50–52.
- Mäenpää, Olli: Eurooppalainen hallinto-oikeus. Jyväskylä 2001.
- Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Porvoo 2000.
- Mäenpää, Olli: Kunnan hallinto. Vammala 1981.
- Mäkinen, Risto: Julkiset hankinnat innovaatioiden edistäjinä. Johtopäätökset. Helsinki 1983.
- Nupponen, Pekka: Kuntien elinkeinopolitiikka ja yhteiskunnan kehitys. Tampere 1986.
- Palmgren, Kai: Kehittyneisyyden alueittaisista eroavaisuuksista Suomessa. Helsinki 1964.
- Pekkanen, Paavo: Kunta ja elinkeinoelämän edistäminen. Teoksessa Kunnallismiehen kirja, s.75–82. Joensuu 1972.
- Peltola, Olli: Kuntien hankintakulttuuri. Vaasa 1998.
- PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 20/1998 vp. Hallituksen esitys uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.
- Pohjonen, Mika: Julkisia hankintoja koskeva oikeuskäytäntö. Hamina 2002.
- Pystynen, Erkki: Kuntien aktiviteetti elinkeinotoiminnan edistämässä. Suomen kunnallislehti 1/1966 s. 38–43.
- Pöyhönen, Aulis: Euroopan kunnallissopimus – kunnallisen itsehallinnon tavoitemalli. Helsinki 1996.
- Rajala, Tuija: Kuntien elinkeinoasiamiesjärjestelmää koskeva selvitys. Tampere 1984.
- Ryynänen, Aimo: Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa. 2. uudistettu painos, Helsinki 1991.
- Ryynänen, Aimo: Kunnan tehtävien lakisäätöistäminen. Acta Universitatis Tamperensis ser A vol 201. Vammala 1986.
- Ryynänen, Aimo: Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämismallit. Helsinki 2004.



- Ryynänen, Aimo: Uusi perustuslaki ja kunnallinen itsehallinto. Teoksessa Juhlakirja Esko Riepula, s. 102–134. Jyväskylä 2001.
- Saraviita, Ilkka: Perustuslaki 2000. Helsinki 2000.
- Sauvonsaari, Salme: Yritysten tukeminen ja kunnan toimiala. Suomen kunnallislehti 8/1983, 12–17.
- Sisäasiainministeriö: Selvitys kuntien itsehallinnollisesta asemasta – Kuntien itsehallintohankkeen raportti. Kuntaosaston julkaisu 3/2000.
- Soikkanen, Hannu: Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta – Maalaiskuntien itsehallinnon historia. Helsinki 1966.
- SOU 1990:24: Ny kommunallag : betänkande av 1988 års kommunallagskommitté. Göteborg 1990.
- SOU 1993:112: Kommunal näringspolitik i Danmark. Utredningsrapport till Lokaldemokratikommittén. Stockholm 1993.
- SOU 2003:123: Utvecklingskraft för hållbar välfärd : delbetänkande av Ansvarskommittén. Stockholm 2003.
- Ståhlberg, Krister ja Ehrstedt, Ole: Offentlig näringspolitik och ny företagsamhet. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/1989, s. 36–49.
- Tuori, Kaarlo: Oikeusjärjestys ja oikeudelliset käytännöt. Helsinki 2003.
- Uusitalo, Eero: Kunnan aktivoiva elinkeinopolitiikka. Helsinki 1990.
- Uusitalo, Eero: Maaseutupolitiikan keinot – Elinkeinojen edistäminen maaseudun kehittäjäyhteisöissä. Jyväskylä 1994.
- Viik, Taina: Elinkeinoelämän edistäminen ja kunnan yleinen toimiala. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/89, s. 236–248.
- Yritystukityöryhmän mietintö. Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 4/1998. Helsinki 1998.
- Westling, Yrjö: Kunnallinen elinkeinopolitiikka ja tulevaisuuden haasteet. Helsinki 1997.
- Wuori, Olli, Niemi-lilahti, Anita ja Muotio, Marko: Onnistunutta elinkeinopolitiikkaa etsimässä. Helsinki 1999.

## **Oikeuskäytäntö**

KHO 1950 II 270  
KHO 1951 II 735  
KHO 1954 I 2  
KHO 1954 II 419  
KHO 1961 II 63  
KHO 1962 II 526  
KHO 1964 II 59  
KHO 1964 II 61  
KHO 1965 II 50  
KHO 1972/4594  
KHO 1973 II 33  
KHO 5.3.1973/894  
KHO 5.3.1973/895  
KHO 26.6.1974/2717  
KHO 15.1.1975 T 168  
KHO 1979 II 31  
KHO 10.1.1979/62  
KHO 1979 II 45  
KHO 1980 II 14  
KHO 1981 II 34  
KHO 9.6.1983 T 2218  
KHO 8.2.1985/503  
KHO 18.10.1985 T 4551  
KHO 1985 II 61  
KHO 1986 II 23  
KHO 1986 II 24  
KHO 1988 A 21  
KHO 1988 A 23  
KHO 1990 A 22  
KHO 21.6.2001 T 1480  
KHO 02.08.2001/1738  
KHO 17.12.2002 T 3337  
KHO 2002:42  
KHO 2.6.2003 T 1345

Kilpailuneuvoston päätös 2.11.1998, d.o 6/359/98  
Kilpailuneuvoston päätös 28.5.2001, d:o 13/690/2000

C-225/98 Euroopan yhteisöjen komissio v. Ranskan tasavalta, 26.9.2000

## ***Lyhenteitä***

1917MKunL

1948KunL

1976KunL

HankintaL/Hankintalaki

HaVM

HE

KHO

KM

KuntaL

PeVM

PL

SOU

vp

Maalaiskuntain kunnallislaki 108/1917

Kunnallislaki 642/1948

Kunnallislaki 953/1976

Laki julkisista hankinnoista 1505/1992

Hallintovaliokunnan mietintö

Hallituksen esitys

Korkein hallinto-oikeus

Komiteanmietintö

Kuntalaki 365/1995

Perustuslakivaliokunnan mietintö

Suomen perustuslaki 731/1999

Statens offentliga utredningar

Valtiopäivät

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkielman kohde ja rajaus

Elinkeinopolitiikan harjoittaminen on kunnille vapaaehtoista, mutta se on vakiintunut paikkansa osana kunnallista itsehallintoa. Kuntien elinkeinopolitiikka sisältyy kunnan yleiseen toimialaan. Kunnan tehtävistä on aina säädetty kunnallislakeissa väljällä yleislausekkeella. Tämä on mahdollistanut sen, että kunnan yleinen toimiala on ollut ajallisesti joustava. Ajallista joustavuutta onkin kunnallislakeja säädettyessä pidetty yhtenä keskeisimmistä väljän säädöksen perusteista. Tutkielmassani pyrin osoittamaan, miten kunnan toimialarajat ovat muuttuneet elinkeinopolitiikassa. Muutoksen selvittäminen tuo tutkielmaan ajallista perspektiiviä, jolloin samalla selviää, onko lainsäädäntö todella joutanut ajan mittaan.

Vaikka kuntien elinkeinopolitiikka on vakiintunut osaksi kuntien tehtäväpiiriä, sitä on tutkittu kunnallisoikeudessa yllättävän vähän. Kuntien elinkeinopoliittisen toiminnan alkuaikoina siitä tosin kirjoitettiin jonkin verran kunnan itsehallinnon rajatapauksena. Samoin 1980-luvun alkupuolella elinkeinopolitiikka nähtiin yhtenä kunnallisoikeudellisena ydinkysymyksenä. Sen jälkeen asiaa ei kuitenkaan ole paljonkaan tutkittu. Varsinkin nykyisen kuntalain ajalta tutkimusta on niukalti, eikä asiakokonaisuuksiin ole otettu mukaan Euroopan yhdentymiskehityksen mukanaan tuomia uusia elinkeinopolitiikan rajoitteita.

Tutkielmani tarkoitus on selvittää kunnan yleisen toimialan rajojen muutosta kunnan elinkeinotoiminnan tukemisessa. Pyrin ensisijaisesti selvittämään kuntien mahdollisuuksia elinkeinotukitoimiin nimenomaan kunnallislakien perusteella. Lisäksi käsittelen muuta lainsäädäntöä, joka rajaa kuntien elinkeinotukia. Tällaiseen muuhun lainsäädäntöön kuuluu esimerkiksi hankintalaki, joka liittyy kiinteästi kuntien toimintaa rajaavaan lainsäädäntökokonaisuuteen.

Muutoksen kuvaaminen jakautuu osakysymyksiin. Ensin tarkastelen toimialan rajoja elinkeinopolitiikassa aiempien kunnallislakien ajalta. Tätä varten on selvitettävä, miten lakia on tulkittu kunnan toimialan suhteen oikeuskirjallisuudessa, ja myös minkälainen tuomioistuinten tulkintalinja on ollut. Samalla pyrin kuvaamaan viitteellisesti sitä, millaista elinkeinopoliittista toimintaa kunnat ovat aiemmin harjoittaneet. Teoriassahan se, mistä ei ole valitettu, on koettu hyväksyttäväksi toiminnaksi.

Vastaavanlaiset tutkielman osakysymykset koskevat nykyhetkeä. Ensinnäkin on selvitettävä, miten toimiala rajautuu nykyisen kuntalain mukaan. Toisaalta on tutkittava myös tuomioistuinten linjaa ja kuntien elinkeinopoliittisen toiminnan laajuutta ja muotoja. Lisäksi tarkastelen, minkälaisia rajoja Euroopan yhdentymiskehitys on tuonut tullessaan. Näihin osakysymyksiin vastaaminen antaa kuvan siitä, miten yleisen toimialan rajat ovat muuttuneet elinkeinopolitiikassa. Oman näkökulmansa tuo myös vertailu Ruotsin kunnallislakiin. Tarkoitukseni on selvittää eroja ja yhtäläisyyksiä yleisen toimialan mukaisissa kuntien elinkeinopolitiikan rajoissa Pohjanlahden molemmin puolin.

Käsittelen aihepiiriä kunnan näkökulmasta ja kunnan yleisen toimialan kannalta. Tarkoitukseni ei ole selvittää kunnan toimien vaikutusta yksittäisen elinkeinonharjoittajan toimintaan, vaan lähinnä kunnan mahdollisuuksia vaikuttaa oman alueensa elinkeinorakenteeseen lainsäädännön puitteissa. Keskityn tutkielmassani peruskunnan elinkeinopoliittisiin tukitoimiin. Seudullisten organisaatioiden harjoittamaa elinkeinopolitiikkaa en käsittele lainkaan. En myöskään tarkastele kuntien omistamia elinkeinoyhtiöitä seudullisina toimijoina. Muutenkin käsittelen elinkeinoyhtiöitä vain siltä osin kuin kuntalaki rajoittaa niiden toimintaa. Samoin niiden toimintaa ohjaava yksityisoikeudellinen säännöstö jää tutkielmani ulkopuolelle. Tutkielmani tärkein tavoite on selvittää sitä muutosta, joka on tapahtunut peruskuntien elinkeinotukien rajoituksissa. Näistä rajoituksista keskityn lähinnä siihen problematiikkaan, joka muodostuu kuntien välittömistä tuista yrityksille.

En käsittele tutkielmassani EU:n rakennerahastojen kautta kulkevia kuntien varoja. Kunnat ovat rahastojen ohjauksessa lähinnä tilaajan roolissa, ja rakenne-

rahastojen ohjaus kuuluu käytännössä enemmän alueelliseen elinkeinopoliittikaan, joka ei sovi tutkimukseni viitekehykseen. On kuitenkin todettava, että kuntien osallistuminen rakennerahastoista tuettaviin hankkeisiin ratkaistaan kunnan toimialan perusteella eli samoin perustein kuin muukin kunnallinen elinkeinotuki<sup>1</sup>. Myös maaseudun tukemiseen liittyvät erityiskysymykset jäävät tutkielmani ulkopuolelle.

### **1.3 Käytetyt tutkimusmenetelmät**

Pääasiallisena metodina tutkielmassani käytän lainoppia eli oikeusdogmatiikkaa. Sen avulla selvitan voimassa olevaa oikeutta systematisoimalla aihepiiriäni koskevaa säännöstöä. Oikeusdogmatiikan avulla siis tulkiten oikeussäännöstöä, jolloin pyrin antamaan tietoa tutkielmaani koskevan oikeusjärjestyksen sisällöstä. Systematisoinnin yhteydessä selviää myös, miten aihepiiriä koskevia lainkohtia on mielestäni tulkittava. Samalla hahmottuvat kuntien elinkeinotoiminnan tukemisen rajat.

Tutkielmani aihepiirini kuvaa kuntien elinkeinotoiminnan tukemisen rajoissa tapahtunutta muutosta. Muutokseen liittyy aina vahvasti ajallinen näkökulma. Sen selvittämiseksi on tutkittava myös aikaisempia tulkintoja asiasta, jonka olettaa muuttuneen. Tätä tehtävää tukee oikeushistoriallinen metodi.

Oikeusvertailevaa tutkimusta harjoitan luvussa 6. Tässä luvussa systematisoin sitä, miten Ruotsissa on säädetty kunnan yleisestä toimialasta ja miten se vaikuttaa kuntien mahdollisuuksiin tukea elinkeinotoimintaa. Oikeusvertailulla pyrin tuomaan esiin eroja ja yhtäläisyyksiä suomalaisen ja ruotsalaisen tulkinnan välillä. Ruotsi on mielestäni oiva kohde oikeudelliseen vertailuun, sillä Ruotsin oikeusjärjestelmä, samoin kuin yhteiskuntajärjestelmä, ovat kansainvälisesti katsoen hyvin lähellä suomalaista. Onkin mielenkiintoista nähdä, minkälaisia eroja lähtökohdiltaan varsin samankaltaisissa maissa on saatu aikaan.

---

<sup>1</sup> Westling 1997 s. 18.

## **1.4. Keskeiset käsitteet**

Tutkimusongelmani kannalta keskeisimmät käsitteet ovat elinkeinopolitiikka ja kunnan toimiala. Käytän näitä käsitteitä käytännössä kaikissa tutkielmani luvuissa ja niiden sisältö täsmentyykin sitä mukaan, kun tarkastelen niiden erityispiirteitä. Johdannossa annan vain lähtökohdan niiden ymmärtämiseksi. Käsitteet eivät sinänsä kuitenkaan ole kovin hankalia ymmärtää, mutta kuten tutkielmassa selviää, ovat ne lopulta varsin monisäikeisiä.

Elinkeinopolitiikan käsite on määritelty eri yhteyksissä eri tavoin. Elinkeinopolitiikka voidaan kuitenkin määritellä yleisesti niin, että elinkeinopolitiikkaa ovat ne julkisen vallan toimet, joilla pyritään yhteiskunnan taloudellisen perustan eli elinkeinopohjan vahvistamiseen, sen uudistumisesta huolehtimiseen ja elinkeinoelämälle suotuisan toimintaympäristön luomiseen<sup>2</sup>. Elinkeinopolitiikkaa voidaan harjoittaa kansainvälisellä, kansallisella, maakunnallisella, seudullisella ja kunnallisella tasolla. Kaikilla näillä tasoilla elinkeinopolitiikalla on omat tavoitteensa ja kohteensa. On selvää, että eri tasojen toiminta tapahtuu osin päällekkäin ja vaikuttaa osaltaan toisiinsa. Pitäydyn tutkielmassani kuitenkin kuntien elinkeinopolitiikassa.

Edellisestä määrittelystä johtuen kuntien elinkeinopolitiikkaan kuuluvat sellaiset toimet, joilla kunta pyrkii vahvistamaan ja uudistamaan alueensa taloudellista perustaa sekä suotuisan toimintaympäristön luomista alueensa elinkeinoelämälle. Kuntien elinkeinopolitiikkaan on lisäksi sisällytetty joissain tapauksissa myös kuntien oma liiketoiminta ja oikeastaan kaikki toiminta, mitä kunta harjoittaa yhdessä elinkeinoelämän kanssa. Pitäydyn kuitenkin määrittelyssä, jonka mukaan kunnan elinkeinopolitiikka sisältää ne toimet, joilla kunta pyrkii huolehtimaan elinkeinotoiminnan edellytyksistä alueellaan. Käytännössä elinkeinopolitiikka on siten synonyymi elinkeinotoiminnan tukemiselle.

Elinkeinopolitiikka voi olla passiivista, jolloin kunta vain hoitaa alueensa yritystoiminnan yleisiä edellytyksiä, tai aktiivista, jolloin kunta pyrkii myös houkuttele-

---

<sup>2</sup> Aronen 2001 s. 7.

maan alueelleen uusia yrityksiä. Tutkielmani kannalta on olennaista se, millainen elinkeinopolitiikka on ollut eri aikoina hyväksyttävää ja miten kunnat ovat sen puitteissa toimineet. Tähän ongelmakenttään kytkeytyy tiukasti myös toimialan käsite.

Kunnan toimiala on elinkeinopolitiikan ohella tutkielmani keskeisin käsite. Tämä on loogista jo tehtävänasettelun kannalta, sillä perimmäinen tarkoitukseni on selvittää nimenomaan kunnan toimialan rajoja elinkeinopolitiikassa. Toimialaa ei pidä sotkea toimivallan käsitteeseen. Monissa tutkimuksissa on eri aikoina käytetty näitä käsitteitä osittain päällekkäin ja ristiin, eikä aina ole ollut selvyyttä siitä, kumpaa käsitettä tulisi käyttää. Molemmat käsitteet ovat julkisten hallintoorganisaatioiden keskeisimpiä käsitteitä. Ne on kuitenkin syytä erottaa toisistaan.

Toimivallalla tarkoitetaan sitä kompetenssia eli oikeudellista kelpoisuutta, mikä jollakin toimielimellä on kunnan tehtävien suorittamiseen. Puhuttaessa kuntien toimialasta tarkoitetaan kunnallisoikeudessa kuntien tehtäväpiirin kokonaisuutta.<sup>3</sup> Karkeasti ottaen kunnan tehtäväkenttä voidaan nimetä kunnan toimialaksi ja kuntaorganisaation oikeutusta hoitaa tuota tehtäväkenttää toimivallaksi. Käsitteiden tutkielmassani juuri kunnan tehtäviä ja sen rajoja.

Toimialan kannalta on olennaista se, mitä tehtäviä kunnalle kuuluu ja mitä tehtäviä kunta saa ottaa hoitaakseen. Elinkeinotoiminnan tukeminen kuuluu kunnan yleiseen toimialaan, koska sen hoitamisesta ei ole erikseen määrätty lailla. Koska lain teksti ei anna selvää määräystä, on asiaa tulkittu eri aikoina eri tavoin. Tutkielmani perustuukin juuri tähän kuntien tehtäväkentän problematiikkaan.

---

<sup>3</sup> Heuru 2000 s. 56.



## **2 Kuntien elinkeinopolitiikan sääntely ennen nykyistä kuntalakia**

### ***2.1 Elinkeinopolitiikan rajojen kehittyminen suomalaisessa oikeusjärjestyksessä***

#### ***2.1.1 Kunnan toimialan yleislauseke***

Kunnallishallinnon perustamisesta alkaen toimialaa on säännelty yleislausekkeella. Sanamuoto laeissa on ajan saatossa vaihdellut, mutta pohjimmiltaan ajatus on säilynyt samana. Vuoden 1865 asetuksessa kunnallishallituksesta maalla (4/1865) säädettiin, että ”kunnan jäsenten tulee laissa määrätyin rajain piirissä hoitaa yhteiset järjestys- ja talousasiansa, joll’eiivät ne, voimassa olevien asetusten jälkeen kuulu virkakunnan tahi oikeuden toimialaan”. Asetuksessa oli lisäksi viitteenomainen tehtäväluettelo, jossa mainittiin sekä pakollisia että vapaaehtoisia kunnan tehtäviä. Kaupungeissa vastaavasti vuoden 1873 asetuksessa kunnallishallituksesta kaupungeissa (40/1873) toimiala määriteltiin samaan tapaan, kuitenkin ilman tehtäväluettelo.

Vuoden 1898 kunnallislaisissa toimiala määriteltiin edelleen samaan tapaan kuin aiemmin. Siinä ei ollut mainintoja kuntien elinkeinotoiminnasta, mutta vuoden 1917 maalaiskuntien kunnallislaisissa (108/1917) 15.1 §:n 2 momentissa todettiin, että valtuuston on keskusteltava ja päätettävä elinkeinojen kohottamisesta ja ammattitaidon edistämisestä. Ajatus lisätä elinkeinojen kohottaminen ja ammattitaidon edistäminen kunnan tehtäviin oli lähtöisin sosiaalidemokraattisen laaja-alaisen kunnallishallinnon ihanteesta<sup>4</sup>. Kuntien tehtäväpiirin määrittely oli jätetty vuoden 1948 kunnallislaisissa (642/1948) kokonaisuudessaan yleisilmaisuksi ja myös maalaiskuntien tehtäväkohtaisesta luettelosta oli siten luovuttu.

---

<sup>4</sup> Soikkanen 1966 s. 493.

Yleisen toimialan määrittely pysyi sanamuodoltaan kunnallislajeissa lähes muuttumattomana, kunnes vuoden 1976 kunnallislaisissa (953/1976) ei enää erikseen mainittu talous- ja järjestysasioita, vaan siinä kunnan asiana oli hoitaa ”itsehallintoonsa kuuluvat tehtävät”. Lausekkeen väljän muodon taustalla on ollut tavoite sen ajallisesta ja alueellisesta joustavuudesta.

Kunnan yleistoimivaltuus oli Urho Kekkosen mukaan valtiolta kunnille johdettua valtaa. Hän piti kuitenkin kuntaa valtion tarkoituksen edistäjänä. Kunnilla oli yleinen toimivalta kaikkiin asioihin, joilla oli paikallinen luonne. Yleinen toimipiiri, kuten Kekkosen asian ilmaisi, oli periaatteessa yleinen ja siksi kunnille olikin tunnustettu ”alueellisten yhteistehtävien totaliteetti”. Kuntien tehtäväpiirin vapaaehtoiset tehtävät vastasivat aatteellisesti kunnan itsehallinnosta, kun taas pakolliset osoittivat valtion antaneen kunnalle oikeuden itsehallintoon.<sup>5</sup> Toimialan rajoissa Kekkosen ei kuitenkaan nähnyt ongelmaa.

Olli Ikkala esitti vuonna 1959 teoksessaan ”Kunnan yleinen toimivalta”, ettei kunnan tehtäväpiirille ole kyetty osoittamaan selkeitä rajoja. Sen vuoksi kunnan toimialanormi onkin varsin joustava. Kunnan tehtävien tulee kuitenkin edistää kunnan jäsenten kokonaisuutta. Nuo kokonaisedut eivät voi olla koko maassa samat, ja siksi kunnan yhteisen asian laatu saattaa vaihdella eri puolilla Suomea tuntuvastikin. Sen vuoksi yleissäännös on tarkoitettu alueellisesti joustavaksi. Samoin yleissäännöksessä on otettu huomioon hyvinkin ennalta arvaamaton kehitys. Tulevaisuudessa kunnalla voi olla tehtäviä, joita ei tällä hetkellä voi tietää olevankaan. Jokin tehtävä taas saattaa olla nyt yleisen toimialan rajoissa, mutta tulevaisuudessa ei. Yleissäännös onkin jätetty ajallisesti joustavaksi, jotta se sisältäisi tällaiset muutokset.<sup>6</sup>

Kunnan tehtäväpiiriä tarkasteltaessa on otettava huomioon myös yleinen etu. Toivo Holopainen muistutti väitöskirjassaan, että julkisen tahdon tunnusmerkeihin kuuluu, että se edustaa julkista etua<sup>7</sup>. Siksi julkisten organien on toiminnassaan otettava yleinen etu huomioon. Yleinen etu on harkinnan tulos, ja sii-

---

<sup>5</sup> Kekkosen 1936 s. 64–66.

<sup>6</sup> Ikkala 1959 s. 88–89.

<sup>7</sup> Ks. myös Murén 1962 s. 51.

hen vaikuttavat esimerkiksi eri ideologiset suuntaukset.<sup>8</sup> Yleistä etua voidaan tulkita eri aikoina eri tavoin. Toimialasäännöksen joustavuus ottaakin huomioon sen, että yleisen edun tulkinta voi muuttua ajan mittaan.

Holopainen, poiketen yleisestä linjasta, ei käsitellyt yleistä toimialaa kunnan itsehallinnollisina tehtävinä. Hänen mukaansa itsehallintoa ei voitu käyttää yleisen toimialan määrittelyissä, sillä kyseistä käsitettä ei ollut määritelty oikeusjärjestyksessä<sup>9</sup>. Holopaisen mukaan kunnan toimialan määräytymistä ei voitu nähdä kunnan ja valtion valtakysymyksenä. Sen sijaan selvitettäväksi jäi se, miten kunnan hoitamien tehtävien vaikutukset kohdistuvat kunnan jäseniin ja ulottuvat siten toimialan määräytymiseen.<sup>10</sup>

Vuonna 1964 kunnan toimialakomitea oli pitänyt kiinni ajatuksesta säilyttää toimialalauseke yleissäännöksenä. Perusteena ajatukselle oli se, ettei asianmukaisia perusteita olisi voitu ilmaista tyhjentävästi yksityiskohtaisin lainsäädännöksiin. Yleislauseke puolestaan mukautuu muuttuviin olosuhteisiin. Toimialakomitean mukaan yleistä toimialaa voidaan kuitenkin erityissäännöksillä laajentaa, rajoittaa tai selventää, jos siihen on erityistä syytä. Elinkeinojen taloudelliseen tukemiseen se ei kuitenkaan komitean mielestä soveltunut.<sup>11</sup> Komitea korosti myös, että väljää lauseketta on parempi tulkita erikseen hallintotoimintaa koskevien yleisten periaatteiden mukaisesti<sup>12</sup>.

Edward Muren toi esiin vuonna 1967 sen, että kaikki kunnan tehtävät perustuvat lakiin, olivat ne sitten yleisiä tai erityisiä. Yleisen toimialan lainsäädännöllinen perusta oli silloinen kunnallislain 4 §:n yleissäännös. Hän huomautti, että yksityinen henkilö saa tehdä kaikkea, mitä laki ei kiellä. Kunta sitä vastoin saa tehdä vain sitä, minkä laki sallii.<sup>13</sup> Toistakymmentä vuotta myöhemmin Holopainen totesi, että kunnan jäsenten valvonnan puutteellisuuden vuoksi Suomeen

---

<sup>8</sup> Holopainen 1969 s. 40.

<sup>9</sup> Holopainen 1969 s. 281. Tuori piti Holopaisen näkemystä pisimmälle viedyimpänä käsiteläinopin vastaisena ohjelmallisuutena. Siinä vaadittiin oikeudellisten ongelmien ratkaisua vain positiivisen lainsäädännön nojalla, ilman oikeuskäsitteiden tai ylipäätään yleisten oppien välitystä. Tuori 2003 s. 131.

<sup>10</sup> Holopainen 1969 s. 398.

<sup>11</sup> KM 1964: A 2 s. 43–44.

<sup>12</sup> KM 1964: A 2 s. 15.

<sup>13</sup> Murén 1967 s. 118.

on syntynyt kunnan yleisen toimialan osalta ”laillista laittomuutta”. Toisin sanoen kunnat ovat hoitaneet paljon sellaisia tehtäviä, jotka eivät kuulu kunnan toimialaan.<sup>14</sup>

Sekä Ikkala että Holopainen tulkitsivat kunnan yleistä toimialaa siten, että kunnalla ei ole yleisen toimialan nojalla julkisen vallan käyttöön oikeuttavaa toimivaltaa, vaan niiden yleisen toimialan mukainen toiminta voidaan rinnastaa yksityisoikeudellisen subjektin toimintaan. Ikkalan mukaan kunta toteutti yleisen toimialan mukaiset tehtävänsä yksityisoikeuden sääntelemällä keinoin. Tosin joihinkin yleisen toimialan mukaisiin tehtäviin sisältyi julkisoikeudellista ainesta enemmän kuin puhtaasti yksityisoikeudellisiin toimiin<sup>15</sup>. Holopaisenkin mukaan kuntien yleisen toimialan mukainen toiminta on yksityisoikeudellista. Vain kuntien verotusoikeus on sen mukaista julkisen vallan käyttöä.<sup>16</sup> Toisaalta Holopainen ei nähnyt mitään oikeudellista perustaa sille, että kunnat voitaisiin rinnastaa toiminnassaan yksityisoikeudellisiin oikeushenkilöihin<sup>17</sup>.

Edellä esitettyä ajatusta kritisoi myöhemmin Olli Mäenpää, jonka mielestä tulkinta on ahdas. Hänen mukaansa tällaisen tulkinnan perusteella kunta ei voisi yleisen toimialan nojalla suorittaa kuin yksityisoikeudellisia tehtäviä ja yleinen toimiala supistuisi vain ei-hallinnolliselle tehtäväalueelle. Mäenpään mukaan kunnalla oli oikeus julkisen vallan käyttöön yleisellä toimialallaan, vaikka laissa ei ole nimenomaisesti säädetty siitä.<sup>18</sup>

Kunnallishallintokomitean mietinnössä vuodelta 1973 pidettiin selvänä, että yleistä toimialaa säädeltiin edelleenkin väljällä yleislausekkeella. Lauseketta tuli soveltaa vallitsevien yhteiskunnallisten ja oikeuskäsitysten mukaan, kuten ennenkin. Mietinnössä todettiin, että yksityiskohtainen yleisen toimialan sääntely, jolla supistettaisiin tai laajennettaisiin kunnan tehtäväkenttää, sisältäisi liikaa ongelmia. Tarkassa sääntelyssä olisi se vaara, ettei toimiala joustaisikaan yhteiskunnallisen kehityksen mukaan. Olosuhteiden muuttuessa tarvittaisiin aina

---

<sup>14</sup> Holopainen 1982 s. 9.

<sup>15</sup> Ikkala 1959 s. 184 ja 186.

<sup>16</sup> Holopainen 1969 s. 352 ja 391–292.

<sup>17</sup> Holopainen 1969 s. 403.

<sup>18</sup> Mäenpää 1981 s. 103–104.

uudet säännökset, jotta kunnilla olisi mahdollisuus laajentaa toimintaansa uusille aloille.<sup>19</sup> Myöskään hallituksen esityksessä ei pidetty tarpeellisena antaa tarkkoja säännöksiä siitä, milloin jonkin asian hoitaminen kuuluu kunnan toimialaan<sup>20</sup>.

Kuntien itsehallintokomitean mietinnössä vuodelta 1983 todettiin jälleen, että kunnan yleisestä toimialasta tuli aiempaan tapaan säätää väljästi. Kunnan toimialan oli voitava seurata yhteiskunnallisissa käsityksissä tapahtuvia muutoksia. Komitea kiinnitti huomiota siihen, että kunnat olivat saaneet tehtäväkenttäänsä erityislakien mukana runsaasti uusia tehtäviä<sup>21</sup>, mutta toisaalta myös ottaneet lisää tehtäviä yleisen toimialan mukaisesti. Erityisesti yleinen toimiala oli laajentunut kehitettäessä elinkeinoja entistä suunnitelmallisemmin. Aluepoliittisen lainsäädännön katsottiin vauhdittaneen tätä kehitystä.<sup>22</sup>

### ***2.1.2 Elinkeinotoiminnan tukeminen huomion keskipisteenä***

Kunnan yleisen toimialan ongelmallisuus on noussut esiin lähes aina pohdittaessa elinkeinojen edistämistä. Ikkala oli vielä vuonna 1959 ollut sitä mieltä, ettei kunta voinut avustaa yksityistä elinkeinonharjoittajaa missään muodossa, ellei avustettava toiminta voisi kuulua kunnan omaan toimialaan<sup>23</sup>. Hänen mukaansa yksityisen avustamisen välittömät vaikutukset kohdistuivat aina vain elinkeinonharjoittajaan, ja toisaalta välilliset vaikutuksetkaan eivät olisi riittävän laaja-alaisia. Ikkala esitti myös, että kunta voisi välillisestikin tukea vain kunnan pääelinkeinoa tai muuta kunnassa laajasti harjoitettua elinkeinoa.<sup>24</sup> Kuitenkin Aarne Eskola kolme vuotta aiemmin tulkitsi asiaa toisin. Hänen mielestään kunnan toimialaa oli tulkittava avarasti. Hänen mukaansa kunta sai edistää sellaista elinkeinotoimintaa, jolla luodaan kuntaan uusia ansiomahdollisuuksia ja työ-

---

<sup>19</sup> KM 1973:60 s. 22.

<sup>20</sup> HE 140/1975 vp s. 2.

<sup>21</sup> Komitea ehdotti, että jatkossa määrättäessä kunnille tehtäviä otetaan huomioon, että kyseiset tehtävät soveltuvat paremmin kunnille kuin valtiolle, kunnilla on kyseisissä asioissa riittävä toimivalta, kunnille ei aiheudu niistä liiallisia vaikeuksia ja että tehtävien kustannukset järjestetään kunnallistaloudellisesti tyydyttävien perusteiden mukaan. KM 1983:3 s. 151.

<sup>22</sup> KM 1983:3 s. 18.

<sup>23</sup> Myös Murén korosti ajatusta, että kunta saa avustaa vain sellaista toimintaa, jota se saisi itse harjoittaa. Murén 1962 s. 52.

<sup>24</sup> Ikkala 1959 s. 155–156 ja 159.

paikkoja ja siten vahvistetaan kunnan taloutta. Eskola korosti, että tuettavan toiminnan pitää hyödyttää koko kaikkia kunnan jäseniä.<sup>25</sup>

Eskolan kanssa samoilla linjoilla oli myös Murén. Hän otti vuonna 1956 kantaa siihen, että kuntien pitäisi voida tukea elinkeinoelämää muillakin kuin vain välillisillä tukitoimilla. Silloisen käytännön mukaan vain välillistä tukemista pidettiin yleisesti hyväksyttävänä, mutta Murén huomautti, ettei silloinen kunnallislaki suoraan kieltänytäkään muunlaisia tukitoimia. Silti hän piti selvänä, että tukemiseen tarvitaan jokin erityinen tarve. Tarve ei kuitenkaan voinut olla ainoastaan rahataloudellinen. Esimerkiksi pienteollisuuden tukemista Murén piti yhteiskunnallisesti suotavana työllisyyden edistämisenä ja myös kunnalle merkittävänä toimenpiteenä, mikäli asialla oli paikkakunnallinen luonne. Hän pohti myös ajatusta erityislaista, jolla sallittaisiin pienteollisuuden tukeminen. Kuitenkin silloinen kunnallislain 4 § jo mahdollisti tukemisen, joten Murén totesi erityislain olevan vain paluuta kuntien tehtävien luettelemisjärjestelmään.<sup>26</sup>

Kuntien toimialan ongelmallisuus kuntien avustustoimenpiteissä erityisesti yritystoiminnan tukemisessa aiheutti sen, että valtioneuvosto määräsi erityisen kunnan toimialakomitean vuonna 1961 tutkimaan toimialan määräytymistä.<sup>27</sup> Kunnan yleisen toimialan ongelmallisuus olikin noussut yleisesti esiin juuri kuntien elinkeinopolitiikassa. Toimialakomitean mietinnössä vuodelta 1964 toimialaa käsiteltiin laajasti. Komitea ei kuitenkaan lopulta päätenyt suosittelemaan kunnan toimialan laajentamista elinkeinotoiminnan tukemisessa. Komitean mielestä elinkeinotoiminnan tukeminen julkisin varoin sopi vain valtiolle, koska kuntien tukitoiminta heikentäisi jo ennestään heikkojen kuntien mahdollisuuksia. Jo vuonna 1964 oli nähtävissä suuria tasoeroja kuntien välillä.<sup>28</sup> Komitea lähestyiikin toimialakysymystä osittain kuntien taloudellisten erojen näkökulmasta<sup>29</sup>.

Toimialakomitean mietinnössä todettiin, että lähinnä työllisyyttä turvaavien toimien nojalla kunnan suora tuki elinkeinoelämälle eräissä tapauksissa olisi laillis-

---

<sup>25</sup> Eskola 1956 s. 404.

<sup>26</sup> Murén 1956 s. 76–77.

<sup>27</sup> Ks. KM 1964: A 2 s. 3–4.

<sup>28</sup> KM 1964: A 2 s. 44–45.

<sup>29</sup> Soikkanen 1966 s. 789.

ta. Niissä tapauksissa kunta saisi taloudellista panostaan vastaavan hyödyn, koska työllisyyden turvaaminen säästäisi kuluja.<sup>30</sup> Myös korkein hallinto-oikeus oli tulkinnut kunnan toimialaa siten, että takaussitoumusten antaminen luottojen vakuudeksi yksityiselle sahayhtiölle kuului kunnan toimialaan. Näin edistettiin kyseisen yhtiön kykyä sijoittaa työtä tarvitsevia kuntalaisia työhön, mikä puolestaan helpotti kunnan vaikeaa työllisyystilannetta.<sup>31</sup> Tällainen kunnan vaikean työllisyystilanteen helpottaminen tukitoimilla katsottiin siis sellaiseksi yhteiseksi asiaksi, joka kuului kunnan toimialaan.

Vuonna 1965 valmistuneessa pienkuntakomitean mietinnössä todettiin yhteys elinkeinotoiminnan edistämismahdollisuuksien ja kunnan koon välillä. Pienten kuntien mahdollisuudet synnyttää monipuolista elinkeinorakennetta ja laajaa tulonmuodostusta alueelleen ovat luonnollisesti heikommat kuin suuremmilla kunnilla<sup>32</sup>. Komitean mukaan mahdolliset yhdistymisessä syntyneet kunnat olisivat vähentäneet kuntien välistä epätervettä kilpailua ja jakaneet koko kunnan alueelle niiden muodostumisen mukana tulleen entistä paremman elinkeinorakenteen tuomaa verotuloa. Elinkeinotoiminnan tukemisen muodoista komitea huomautti, etteivät välittömät tukimuodot kuulu kunnan toimialaan.<sup>33</sup> Komitean mietinnössä näkökulma oli selvästi se, että kuntien yhdistyminen on ainoa vaihtoehto toiminnan turvaamiseksi varsinkin pienissä maaseutukunnissa. Täten kunnan toimialaa ja elinkeinopolitiikkaa käsiteltiin samaisesta kuntien yhdistymisen näkökulmasta.

Kunnallishallintokomitean mietinnössä vuodelta 1973 kiinnitettiin huomiota kysymykseen kunnan toimialan yleisestä väljentämisestä. Tätä kehityssuuntaa tuki kuntien itsehallinnollisen aseman, oma-aloitteellisuuden ja omavastuisuuden korostaminen. Komitea lähti oletuksesta, että kunnallishallinto kehittyi edelleen ja sen asema vahvistuu. Siksi edellä mainittuja näkökohtia tuli painottaa. Samaan ajatukseen nojaten myös yksityisten yritysten toimintaedellytysten

---

<sup>30</sup> KM 1964: A 2 s. 29–30.

<sup>31</sup> KHO 1964 II 61.

<sup>32</sup> Komitean mukaan pienten kuntien oli vaikea selviytyä laajenevasta tehtäväpiiristään, kun yhä useampia tehtäviä oli alettu katsoa koko maassa yhtenäisin perustein hoidettaviksi. Varsinaisten paikallisten asioiden määrä ja merkitys oli vähenemässä, joten komitean mukaan olisi ollut perusteltua, että valtio olisi jopa ottanut pieniltä kunnilta tehtäviä hoitaakseen. KM 1965: A 1 s. 37–39.

<sup>33</sup> KM 1965: A 1 s. 107–109.

luominen ja edistäminen kuuluisi kunnan toimialaan, kunhan se nojautuisi asianmukaisille, kohtuullisille ja tasapuolisille perusteille.<sup>34</sup>

Kuntien elinkeinoelämän ja taloudellisen kasvun edistämässä tuli pääsääntöisesti keskittyä edistämään yleisiä edellytyksiä. Aiemmasta poiketen kunnallishallintokomitea piti kuitenkin sallittuna teollisuushallien rakentamista ennalta tiedossa olevalle yritykselle<sup>35</sup>. Teollisuushallien rakentaminen oli ollut niin yleistä, että sen osalta voitiin puhua jo yleiseksi muodostuneesta käytännöstä.<sup>36</sup> Tätä linjausta tuki myös aiempi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu teollisuushallin rakentamista tarkoittavan sopimuksen hyväksymisestä<sup>37</sup>. Komitea ei nähnyt tarvetta kuntien osallistumiselle elinkeinoelämän luotto- ja muun rahoitustarpeen tyydyttämiseen. Tämän tehtävän komitea katsoi kuuluvan pääsääntöisesti valtiolle ja tavallisille rahalaitoksille.<sup>38</sup>

Vuoden 1983 kuntien itsehallintokomitea totesi kuntien antaman yritystoiminnan tuen synnyttäneen erimielisyyksiä kunnissa itsessään sekä ristiriitaa hallinto- ja oikeuskäytännön välillä. Kuitenkin toimialasäännöstä oli tietyin edellytyksin tulkittava siten, että työllisyyden tukeminen ja työpaikkojen luominen olivat erityisiä syitä tukea elinkeinonharjoittajaa myös yksittäistapauksissa. Myös pyrkimys palvelutason nostamiseen sekä toimeentuloedellytysten ja väestönkehityksen turvaaminen olivat päteviä syitä kuntien elinkeinopoliittiselle toiminnalle.<sup>39</sup> Ehdotuksessaan itsehallinnon vahvistamiseksi kuntien komitea totesi, että yleisen toimialan rajojen epätarkan määrittelyn vuoksi oli käytännössä silloin tällöin menty pidemmälle kuin toimialan oli hallintolainkäytössä katsottu ulottuvan. Painetta toimialatulokinnon laajentamiseen oli erityisesti kuntien yksittäisen yritystoiminnan taloudellisessa tukemisessa. Komitea ei kuitenkaan nähnyt tarvetta rajata toimialaa yksityiskohtaisesti.<sup>40</sup>

---

<sup>34</sup> KM 1973:60 s. 22–23.

<sup>35</sup> Toisin Hallberg 1983 s. 901–902. Hallbergin mukaan mittatilaustyönä rakennettu teollisuushalli on välitöntä tukea, joka voidaan hyväksyä vain erityisten syiden vallitessa.

<sup>36</sup> KM 1973:60 s. 270.

<sup>37</sup> KHO 1972/4594.

<sup>38</sup> KM 1973:60 s. 275.

<sup>39</sup> KM 1983:3 s. 19.

<sup>40</sup> KM 1983:3 s. 115–117.



### **2.1.3 Takaus kuntien elinkeinotoiminnan tukemisessa**

Ensimmäistä kertaa takaussitoumus tuli mukaan kunnallislakeihin vuoden 1919 kunnallislakien muutoksessa<sup>41</sup>. Niissä vaadittiin kunnan takaussitoumukselle 2/3 läsnä olevien valtuutettujen määräenemmistö. Kaupunkien piti lisäksi alistaa päätöksensä valtioneuvoston ratkaistavaksi (kaupunkien kunnallislaki 41 §). Maalaiskuntien vastaavasti piti alistaa päätöksensä maaherran eli lääninhallituksen ratkaistavaksi (maalaiskuntien kunnallislaki 70 §).

Vuoden 1948 kunnallislaisissa määräenemmistövaatimus takauksissa säilyi. Lisäksi alistamisvelvoite yhtenäistettiin lääninhallitukselle. Vuoden 1976 kunnallislaisissa alistamisvelvoitteesta luovuttiin, mutta määräenemmistövaatimus säilyi. Kai Kalima tulkitsi kuntien mahdollisuutta antaa takauksia vuonna 1988 siten, että kunta saattoi antaa vakuuspäätöksen tai sitoutua takauksiin vain, jos taloudellisesti tuettava hanke kuului kunnan tehtäväpiiriin. Hän muistutti, että toimivaltavalvonnan kannalta takauksen tai muun vakuuden antamista ei voida erottaa siitä toiminnasta, jota vakuuden antamisella halutaan edistää.<sup>42</sup>

### **2.1.4 Ennakkotiedon antaminen yleistä toimialaa koskevista kysymyksistä**

Kunnan toimialakomitea ehdotti mietinnössään sellaisen järjestelmän luomista, jossa annettaisiin sitovat ennakkotiedot kunnan yleistä toimialaa koskevista kysymyksistä. Komitea perusteli tätä sillä, että toimenpiteen kuuluminen kunnan toimialaan on vaikea selvittää. Kysymys aiheutti usein asiantuntijoidenkin parissa epätietoisuutta, ja varman tiedon sai vasta, kun asiasta oli valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti. Komitea halusikin, että toimialakysymyksiä olisi ennakolta ratkaistu sitovasti.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Samalla muutettiin kaupunkien kunnallislakia lailla 27. päivänä marraskuuta 1917 annetun kaupunkien kunnallislain muuttamisesta (49/1919) ja maalaiskuntien kunnallislakia lailla 27 päivänä annetun maalaiskuntain kunnallislain muuttamisesta (49/1919).

<sup>42</sup> Kalima 1988 s. 169.

<sup>43</sup> KM 1964: A 2 s. 41.

Toimialakomitea olisi halunnut perustaa toimialakysymysten ennakkotietoja varten oman lautakunnan sisäasianministeriön alaisuuteen ja säätää siitä oman asetuksensa. Ennakkotietoja olisi voinut pyytää vain tärkeistä asioista. Lisäksi kysymys ei olisi saanut olla teoreettinen, vaan jo valmiiksi suunnittelussa ollut toimi, johon ei kuitenkaan ollut vielä ryhdytty. Ennakkotiedoista olisi pidetty rekisteriä, ja se olisi ollut julkinen.<sup>44</sup> Esitys ei lopulta edennyt lain tasolle<sup>45</sup>.

Vuoden 1973 kunnallishallintokomitea kyseenalaisti ennakkotietojärjestelmän tarpeellisuuden. Perusteina tälle komitea piti kunnan toimialaa koskevien valistusten määrän vähäisyyttä ja sitä, että ilman järjestelmää hallintokäyttö pysyy nopeampana.<sup>46</sup> Asia nostettiin esiin taas vuonna 1983, jolloin kuntien itsehallintokomitea toivoi, että ennakkotiedon antaminen kunnan yleistä toimialaa koskevista tärkeistä kysymyksistä olisi otettu uudelleen harkittavaksi<sup>47</sup>.

Itsehallintokomitea perusteli ajatusta kuntien itsehallinnon vahvistamiseen liittyvien näkökulmien entistä paremmalla huomioon ottamisella, sillä suunnitellussa toimialalautakunnassa olisi ollut edustettuina sekä sisäasiainministeriön että kuntien keskusjärjestöjen edustajat. Täten lautakunnan kannanotot olisivat heijastaneet käytännön kunnallishallinnon tarpeita ja edellytyksiä sekä oikeudellisen harkinnan yleisiä yhteiskuntapoliittisia käsityskantoja. Lautakunnan tulkintalinja olisi komitean mielestä korostanut kuntien itsehallinnollista asemaa. Lautakunnan olisi siitä huolimatta pitänyt ottaa huomioon korkeimman hallinto-oikeuden kannanotot, joiden perusteella ratkaisut lopulta olisi tehty. Komitea mainitsi vielä sen, että toimialalautakunnan päätökset olisivat vaikuttaneet korkeimman hallinto-oikeuden asennoitumisiin toimiala-asioissa. Kuntien itsehallintokomitean mietinnössä ennakkotietojärjestelmää kuitenkin myös hieman kritisoitiin. Järjestelmä johtaisi kunnallishallintoa käytännössä entistä sitovampaan kunnan yleisen toimialan sääntelyyn. Se taas vaikeuttaisi kunnan yleisen toimialan joustavuutta yhteiskunnallisen kehityksen rinnalla.<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> KM 1964: A 2 s. 42, 49 ja 58.

<sup>45</sup> Asiaa koskeva hallituksen esitys annettiin eduskunnalle, mutta sitä ei ehditty käsitellä ennen valtiopäivien päättymistä, joten se raukesi. Tähän oli varmasti syynä se, ettei järjestelmän tarpeellisuudesta oltu vakuuttuneita. KM 1973:60 s. 24.

<sup>46</sup> KM 1973:60 s. 24–25.

<sup>47</sup> KM 1983:3 s. 117.

<sup>48</sup> KM 1983:3 s. 118–119.

Vielä vuoden 1987 vapaakuntakomitea muistutti itsehallintokomitean ehdotuksesta luoda ennakkotietojärjestelmä, mutta se ohitti asian maininnalla. Komitea tyytyi toteamaan, että yleisen toimialan säännös on sovellettavuudeltaan joustava ja että se on antanut mahdollisuuden uusiin tulkintoihin korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksistä yhteiskunnallisten näkemysten muututtua.<sup>49</sup> Ehdotus ennakkotietojärjestelmästä onkin jätetty pois myöhemmistä keskusteluista.

Ajatus ennakkotietojärjestelmästä on ristiriitainen. Toisaalta se selkeyttäisi kunnallishallinnon toimintaa, mutta toisaalta se myös rajoittaisi sitä. Komiteat eivät huomioineet sitä, kuinka kauan ennakkotieto sitoisi. Käytännössä ennakkotieto ja tulkittaisiin säännöksiä, jotka sitoisivat kunnallishallintoa. Täten kunnan yleinen tehtäväpiiri vähitellen muodostuisi tarkasti määritellyksi tehtäväkentäksi. Ajanmukainen joustavuus unohtuisi, varsinkin jos ratkaisut säilyisivät rekisterissä kovin kauan.

### ***2.1.5 Haja-asutusalueiden vähittäiskaupan rahoitus***

1970-luvun alussa asetettiin lähikauppatoimikunta, jonka ehdotuksen pohjalta säädettiin vuonna 1974 laki haja-asutusalueiden vähittäiskaupan rahoitustuesta (1086/1974). Laki oli aluksi säädetty vuosiksi 1975–1989, mutta vuonna 1988 sen voimassaoloaika jatkettiin vuoteen 1993 asti. Samalla lakia myös tarkistettiin. Lakia tarkastettiin viimeisen kerran vuonna 1990 ja sen soveltamisaika lakasi vuonna 1993. Lain tarkoitus oli hidastaa kaupan toimipisteiden poistumaa haja-asutusalueilla ja siten tukea palvelujen saatavuutta. Tukimuotoina käytettiin valtion korkotukea, investointiavustuksia ja toimintatukea. Tukien myöntämisestä ja määristä päätti kauppa- ja teollisuusministeriö. Laissa olikin siis kyse valtion tuista.

Kunnatkin joutuivat osallistumaan haja-asutusalueiden palveluiden turvaamiseen valtion tuesta huolimatta. Tukipäätökset johtivat kunnan toimivaltaa kos-

---

<sup>49</sup> KM 1987:2 s. 31–32.

keviin valitukseen. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin asettui näissä tapauksissa sille kannalle, että tukeminen kuului kunnan toimialaan.<sup>50</sup> Korkein hallinto-oikeus katsoi määrärahan antamisen haja-asutusalueiden myymäläpalveluiden säilyttämiseksi kuuluvan kunnan toimialaan, koska sen tarkoituksena oli palvelujen tasapuolinen ylläpitäminen. Lisäksi ratkaisuun vaikuttivat haja-asutusalueiden asukkaiden väheneminen ja kauppapalveluiden ylläpitämisen vaikeutuminen.<sup>51</sup> Lakitekstissä puututtiin siis kunnan toimialaan elinkeinotoiminnan tukemisessa laissa rajatuin osin. Tulkintalinjan mukaan kuitenkin kunnille jätettiin asiassa oma harkintavalta haja-asutusalueiden elinkeinojen tukemisen tarpeellisuudesta.

## ***2.2 Elinkeinotoiminnan kehittyminen suomalaisissa kunnissa***

### ***2.2.1 Infrastruktuurin luomisen ajanjakso kuntien elinkeinopolitiikassa***

Kuntien elinkeinopolitiikan oikeudellisia rajoja on käsitelty edellä. Säännösten väljyys on antanut kunnille runsaasti harkintavaltaa elinkeinopoliittisessa toiminnassa. Sallitun toiminnan raja on määritelty lähinnä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin. Aina kuntien toiminnasta ei kuitenkaan ole valitettu. Kuntalaisten aktiivisuus määrääkin lopulta sen, muotoutuuko kunnan toimiala korkeimman hallinto-oikeuden vai kunnan hallintoviranomaisen käsityksen mukaan<sup>52</sup>. Onkin syytä tuoda esiin, millaista kuntien elinkeinopoliittinen toiminta on ollut ja millaisia tulkintalinjoja korkein hallinto-oikeus on antanut.

Vaikka elinkeinotoiminnan tukeminen mainittiin jo 1920-luvulla kuntien tehtävissä<sup>53</sup>, 1920- ja 1930-luvut olivat kunnissa elinkeinotoiminnan tukemisen kannalta varsin hiljaista aikaa. 1930-luvun alussa toiminnan tarpeellisuuteen viitattiin työt-

---

<sup>50</sup> Koivukoski 1991 s. 180.

<sup>51</sup> KHO 1981 II 34.

<sup>52</sup> Ks. Viik 1989 s. 238.

<sup>53</sup> Ks. 1917MKunL 15.1 § 2 mom.

tömyyden yhteydessä ja tavallaan elinkeinotoimintaa tuettiin maatalouden alalla. Lisäksi elinkeinotoimintaa tuettiin välillisesti järjestämällä ammattikoulutusta.<sup>54</sup> Kaikki elinkeinopoliittinen toiminta oli kuitenkin vähäpätöistä, kunnes 1940- ja 1950-lukujen vaihteessa asia nousi voimakkaasti esille 1940-luvun lopun työttömyyden ansiosta.

Varsinaisen elinkeinopolitiikan on katsottu alkaneen kunnissa vasta 1950-luvulla, jolloin elinkeinorakenne muuttui kunnissa voimakkaasti teollistumisen ja kaupungistumisen vuoksi. Kuitenkin vasta 1960-luvulla alkoi koko maan laajuisesti infrastruktuurin rakentaminen eli perinteinen kuntien elinkeinopolitiikka, vaikka sitä oli harjoitettu yksittäisissä teollistuvissa kunnissa, erityisesti kaupaloissa jo edellisellä vuosikymmenellä.<sup>55</sup> Jo 1950-luvulla maalaiskunnissa herätettiin ajatukseen elinkeinoelämän kehittämistoimista, joilla pyrittiin estämään entistään voimistunutta maaltapakoa. Kaupunkeihin muutti lähinnä parhaassa työiässä olevaa väestöä työpaikkojen puuttuessa, ja maalaiskunnissa pyrittiin täyttämään tätä työmahdollisuusaukkoa.<sup>56</sup>

Vuonna 1951 valmistunut teollisuuskomitean lausunto lisäsi kuntien mielenkiintoa teollisuutta kohtaan.<sup>57</sup> Komitean mietinnössä teollisuuden lisäämistä pidettiin vaurastumisen välttämättömänä edellytyksenä ja siinä suhtauduttiin teollisuuteen muutenkin varsin myönteisesti. Komitea korosti, että teollisuuden välittömissä edistämistoimissa kannattaisi pitäytyä lähinnä lainanannossa eikä antaa suoraa tukea sijoituksin. Näin veronmaksajien rasitus olisi mahdollisimman vähäinen.<sup>58</sup> Maalaiskuntien liitossakin alettiin 1950-luvun alussa korostaa teollisuuden merkitystä kuntien taloudelle. Aiemmin teollisuudella oli nähty olevan köyhäinhoitorasitusta lisäävä vaikutus, ja sen pelättiin vaikuttavan valtuuston voimasuhteisiin. Jo 1950-luvun alussa alkoi näkyä merkkejä kuntien välisestä kilpailusta teollisuuslaitoksista, ja monet kunnat alkoivat luoda edellytyksiä elinkeinoelämän monipuolistumiselle.<sup>59</sup>

---

<sup>54</sup> Soikkanen 1966 s. 786.

<sup>55</sup> Wuori ym. 1999 s. 13 ja Kahila 1997 s. 107.

<sup>56</sup> Koivukoski 1991 s. 177 ja Eskola 1956 s. 402–403.

<sup>57</sup> Ks. Pystynen 1966 s. 39.

<sup>58</sup> KM 1951:12 s. 124.

<sup>59</sup> Soikkanen 1966 s. 786.

Vuoteen 1954 mennessä 104 maalaiskuntaa oli varannut teollisuusalueita. Lisäksi 46 maalaiskuntaa oli harjoittanut teollisuustonttien hintaa alentavaa hintapolitiikkaa. Teollisuustonttejaan oli mainostanut jopa 23 maalaiskuntaa ja 77 maalaiskunnassa oli asetettu teollistamislautakunta tai -toimikunta hoitamaan kyseistä tehtävää. Lähes kaikki kaupungit ja kauppalat olivat varanneet teollisuusalueita keskuksiinsa. Alueiden varaamisen lisäksi osa kunnista harjoitti jo tuolloin aktiivista hintapolitiikkaa. Tosin yleisimmin hinta muodostui kuitenkin vielä vapaasti markkinoilla.<sup>60</sup>

Yritystoiminnan kannalta olennaisimmat tekijät, kuten kaavoitus, liikenneolot ja energiatuotanto, olivat suuremmissa kaupungeissa pääosin olemassa jo 1950-luvulla. Näistä tekijöistä huolehtiminen oli suuremmille kunnille luonnollista toimintaa ja niillä oli siihen myös paremmat voimavarat kuin maalaiskunnilla.<sup>61</sup> 1950-luvun loppupuolella kuntien välinen kilpailu teollisuuslaitoksista kiristyi entisestään ja aktiivinen hintapolitiikka yleistyi. Maalaiskunnatkin heräsivät kilpailemaan teollisuuslaitoksista. Samalla alkoi yleistyä vastikkeeton maanluovutus. Vuonna 1957 jo 279 maalaiskunnassa oli teollistamis- tai elinkeinolautakunta. Kuntien kiinnostus elinkeinopolitiikkaan korostui saman vuoden kunnallispäivillä, joilla toivottiin selvitystä siitä, miten kunnan toimialaa koskevia säännöksiä voitaisiin muuttaa edistämään entistä paremmin kuntien alueen elinkeinoelämän laajenemista. Kuntien tilauksesta Maaseudun teollistamisliitto toteutti teollisuuden edellytyksistä useita kuntakohtaisia tutkimuksia, joissa mm. inventoitiin kunnan taloudelliset voimavarat. Maaseudun teollistamisliitto julkaisi samaan aikaan myös Kunnat ja elinkeinoelämä -lehteä.<sup>62</sup> Kyseinen liitto joutui lopulta 1960-luvun alussa taloudellisiin vaikeuksiin ja sen toiminta jouduttiin lopettamaan.<sup>63</sup>

1950-luvun lopulla kuntien tehtävää elinkeinoelämän kehittäjänä alettiin pitää yhä tärkeämpänä. Kunnan toimialakysymys nousi vähitellen esiin, kun alkoi syntyä erilaisia tulkintoja siitä, kuuluiko elinkeinotoiminnan edistäminen kunnan toimialaan. Vuoden 1917 kunnallislaisissa kunnilla oli laaja toimiala nimenomaan

---

<sup>60</sup> Pystynen 1966 s. 39.

<sup>61</sup> Kahila 1997 s. 108 ja Eskola 1956 s. 404.

<sup>62</sup> Soikkanen 1966 s. 787–788.

<sup>63</sup> Koivukoski 1991 s. 177.

taloudellisessa toiminnassa. Käytäntö ei kuitenkaan seurannut tuota linjaa. Vasta 1940- ja 1950-luvuilla elinkeinoelämän tukeminen nähtiin tärkeäksi kunnalliseksi tehtäväksi, ja samalla kunnan toimiala pyrki laajenemaan. Kunnan toimialan rajoista oltiin kuitenkin erimielisiä, ja käytäntö osoittautui kirjavaksi. Silloisessa kunnan toimialan tulkinnassa suoran taloudellisen tuen antamista ei pidetty kovinkaan suotavana. Samaa tulkintaa tukivat myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut. Valtuustojen päätökset kumottiin, jos niistä valitettiin. Toisaalta suurimmissa kunnissa valituksia tehtiin harvoin, jolloin käytäntö muodostui kirjavaksi.<sup>64</sup> Käytäntö ajoi kuntia eriarvoiseen tilanteeseen, sillä ne kunnat, joissa valituksia ei tehty, pystyivät toimimaan korkeimman hallinto-oikeuden päätösten vastaisesti.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa kuntien elinkeinopolitiikkaa oli tulkittu mm. siten, että kunnanvaltuusto ylitti toimivaltansa sitoutuessaan osakeyhtiön lainan takaukseen<sup>65</sup>. Kunta ei ollut myöskään saanut liittyä kaupallisen osuuskunnan jäseneksi eikä merkitä osakkeita puunjalostusta harjoittavassa osakeyhtiössä<sup>66</sup>. Toisaalta kunta oli voinut liittyä osakkaaksi sähkölaitososakeyhtiöön<sup>67</sup>. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli vallalla kielteinen kanta kuntien välittömään yritystoiminnan tukemiseen. Kunnat olivat voineet tukea vain sellaista toimintaa, jota se itsekkin olisi voinut harjoittaa. Toisaalta tapauksia tuli korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi varsin vähän.

Uutta näkökulmaa elinkeinopolitiikkaan toi kuntien kilpailu teollisuuden sijoittumisesta. Kunnat saattoivat kilpailutilanteessa jopa luvata etuuksia, joiden täyttämässä niillä oli vaikeuksia. Tämäkin vaikeutti taloudellisesti heikkojen kuntien asemaa. Maalaiskuntien liitto oli kiinnittänyt 1960-luvun alussa huomiota siihen, että jopa valtio ja valtiojohtoiset yritykset olivat pyrkineet saamaan kunnilta erityisetuja sijoittaessaan laitoksia. Tällaisia etuja olivat tontti, maa-alue ja muut lahjoitukset. 1950-luvun lopulla tonttien luovuttaminen käypää hintaa halvemmalla oli yleistä.<sup>68</sup>

---

<sup>64</sup> Nupponen 1986 s. 5 ja Soikkanen 1966 s. 788–789.

<sup>65</sup> KHO 1951 II 735.

<sup>66</sup> KHO 1954 I 2 ja KHO 1954 II 419.

<sup>67</sup> KHO 1950 II 270.

<sup>68</sup> Soikkanen 1966 s. 789.

1960-luvun puolivälissä korostettiin yleisesti pienteollisuuden syntyamisen tärkeyttä varsinkin pienemmille kunnille. Tässäkin ajatuksessa oli taustalla maaltamuuton hidastaminen. Kunnan toimialasäännöksen perusteella kunta ei voinut enää lahjoittaa yksityiselle yritykselle tonttimaata edistääkseen pienteollisuuden syntymistä. Kuitenkin teollisuusmaaksi sopivan maan hankkiminen, liikenneyhteyksien rakentaminen sinne ja kyseisen maan myyminen edullisesti yrittäjille olivat suotavia maapoliittisia keinoja edistää elinkeinoja. Eskola ja Typpö toteavat, että tällainen toiminta on ollut yleistä Ruotsissa ja että kokemukset ovat olleet hyviä. He korostavat myös, että vastaava toiminta on alusta alkaen ollut hallitsevaa kaupungeissa ja kauppaloissa.<sup>69</sup>

Toimialakomitean mietinnössä vuodelta 1964 suhtauduttiin varauksella kuntien suoriin tukitoimenpiteisiin. Siitä huolimatta kunnat toimivat samaan aikaan aktiivisesti elinkeinoelämän edellytysten kehittämiseksi. Vuonna 1964 jo 370 maalaiskuntaa oli perustanut teollistamislautakunnan ja vuoteen 1963 mennessä 215 maalaiskuntaa oli varannut teollisuusalueita.<sup>70</sup> Soikkanen epäili vuonna 1966, ettei kaikkiin kuntiin voida kuitenkaan saada teollisuutta, vaan hänen mielestään teollisuus oli luonteeltaan keskittyvä elinkeino. Kehittyneisyyttä mitattaessa taas oli korostettu liikaakin teollisuutta, minkä vuoksi kunnat olivat kiinnostuneet teollisuuden hankkimisesta. Soikkasen mielestä asiaan viittaavat tutkimukset antoivat mittaristonsa vuoksi kehittyneistäkin maalaiskunnista alikehittyneen kuvan.<sup>71</sup>

Valtakunnan suunnittelutoimiston julkaisusarjan aihetta koskevassa tutkimuksessa mainitaan, että maa- ja metsätalouden pieni määrä on eräs luotettava kehittyneisyyden mittari. Samassa tutkimuksessa mainitaan myös teollisuus yhtenä luotettavimmista kehittyneisyyden mittareista. Tutkimustuloksissa korostettiin nimenomaan teollisuuden vaikutusta kehittyneisyyteen.<sup>72</sup> Tällaisten tutkimusten ja ajattelutapojen vuoksi kuntapäätäjät ovatkin halunneet teollisuutta

---

<sup>69</sup> Eskola ja Typpö 1967 s. 923.

<sup>70</sup> Pystynen 1966 s. 40.

<sup>71</sup> Soikkanen 1966 s. 790–791.

<sup>72</sup> Palmgren 1964 s. 14 ja 46–47.



kuntiin. Kehittyneisyyttä pidettäneen yleisestikin asiana, jonka kunnanisät haluavat olevan kunnassaan kunnossa.

Korkeimman hallinto-oikeuden linja oli 1960-luvulle tultaessa hieman keventynyt aiemmasta. Esimerkiksi kuntien osakkuus osakeyhtiöissä, jotka harjoittavat perinteisiä yksityiselle sektorille kuuluvia liiketoimia, katsottiin mahdolliseksi<sup>73</sup>. Osakkuudelle tarvittiin kuitenkin erityiset perusteet. Samoin kunta saattoi taata puhelinyhtiön, vesihuolto-yhtiön ja urheilukeskuksen lainoja<sup>74</sup>. Yhteistä näille linjauksille oli se, että kunta olisi itsekin voinut harjoittaa vastaavaa toimintaa. Muunlaisen liiketoiminnan tukemisen ei katsottu kuuluvan kunnan toimialaan. Esimerkiksi teollisuusyrityksen lainan maksaminen ei kuulunut kunnan toimialaan, koska tukitoimenpiteelle ei voitu osoittaa hyväksyttäviä syitä<sup>75</sup>.

## **2.2.2 Elinkeinopolitiikan aktivoituminen ja vahvistuminen**

1960-luvun puolivälistä alkaen kuntien elinkeinoelämän edellytysten parantamisen muotojen kirjo laajentui taajamien kehittämiseen ja voimakkaan taajaman muodostumisen tukemiseen. Elinkeinotoiminnan tukeminen miellettiin vähitellen yhä laajemmaksi käsitteeksi, ja teollistamislautakuntien nimet vaihtuivat elinkeinolautakunniksi. Teollistaminen ei ollut enää ainoa elinkeinojen tukemistapa. Ajan ajattelua kuvaavasti Soikkanen toteaa teoksessaan, että osa kunnista jää joka tapauksessa lopulta ilman teollisuutta ja niiden väestö vähitellen vähenee, mutta silti nämä kunnat tarvitsevat elinkeinolautakuntia laajassa mielessä.<sup>76</sup> Kuntien kehittämissäpolitiikassa alettiin yhä enemmän siirtyä yritysten toiminnallisten perusedellytysten turvaamisesta välittömiä tukitoimia sisältävään teollistamissäpolitiikkaan.<sup>77</sup>

Jo 1970-luvun alkuun mennessä kunnissa oli muodostunut käytännöksi rakentaa teollisuushalleja yritysten houkuttelemiseksi. Niiden rakentamista alettiin

---

<sup>73</sup> Ks. KHO 1960 II 10.

<sup>74</sup> KHO 1962 II 526, KHO 1964 II 59 ja KHO 1965 II 50.

<sup>75</sup> KHO 1961 II 63.

<sup>76</sup> Soikkanen 1966 s. 791–792.

<sup>77</sup> Kahila 1997 s. 109.

pitää elinkeinojen yleisten edellytysten luomisena huolimatta siitä, oliko tila rakennettu tietylle yrittäjälle vai jotakin myöhemmin ilmaantuvaa yritystä varten. Useimmiten kunnat kuitenkin rakensivat teollisuuden toimitiloja vasta varmistuttuaan yrittäjän saamisesta siihen. Tätä käytäntöä tuki se, että moni rahoitukseenkin liittyvä seikka vaati yrityksen kanssa solmittua sopimussuhdetta.<sup>78</sup> Monet kunnat rakensivat teollisuushalleja yrityksille ja myönsivät sen jälkeen vuokranalennuksia. Lopulta ne antoivat usein vielä yrittäjän lunastaa hallin itselleen sen rakennuskustannuksilla.<sup>79</sup> Teollisuusrakentaminen kuntien toimenpitein lisääntyi merkittävästi 1980-luvun taitteessa sen jälkeen, kun Kera Oy ryhtyi vuonna 1978 myöntämään kunnille luottoja kyseiseen tarkoitukseen.<sup>80</sup>

Korkein hallinto-oikeuskaan ei ratkaisuisaan suhtautunut teollisuushallien rakentamiseen kielteisesti. Se hyväksyi teollisuushallin rakentamiseksi otetun lainan maksamisen kunnan toimialaan kuuluvaksi, jotta työllisyys turvattaisiin erityisissä olosuhteissa<sup>81</sup>. Kunta sai myös rakentaa teollisuushallin vuokramaalle työpaikkojen saamiseksi kuntaan<sup>82</sup>.

1960-luvun puoliväliin tultaessa kunnissa alettiin tukea myös matkailua<sup>83</sup>. Useat kunnat alkoivat tukea matkailuyrityksiä, ja osa jopa perusti omia yrityksiä tai oli osakkaina yrityksissä. Ajattelumallin mukaan juuri kunnissa on parhaimmat taloudelliset ja tiedolliset voimavarat tällaisen toiminnan perustamiseen. Harvaan asuttujen kuntien oli vaikea saada teollisuutta alueelleen, mutta niillä oli parhaat edellytykset matkailuun. Vuonna 1963 kolmanneksessa maalaiskunnista oli järjestetty jonkinlaista matkailua.<sup>84</sup>

Kunnallisliiton elinkeinoneuvottelukunnassa käsiteltiin 1960- ja 1970-luvuilla paljon matkailuun liittyviä kysymyksiä. Matkailun todettiin olevan elinkeino, jota kunnan pitää edistää. Kuitenkin tukitoimien piti olla enemmän yleisiä kuin yritys-

---

<sup>78</sup> Kuivanen 1980 s. 461 ja Pekkanen 1972 s. 79.

<sup>79</sup> Häkkinen 1981 s. 72.

<sup>80</sup> Uusitalo 1994 s. 173.

<sup>81</sup> KHO 5.3.1973/894 ja KHO 5.3.1973/895.

<sup>82</sup> KHO 26.6.1974/2717.

<sup>83</sup> Myös toimialakomitea oli tulkinut mietinnössään, että matkailun edistäminen siihen liittyvine toimintoineen kuuluu kunnan toimialaan. KM 1964: A 2 s. 45.

<sup>84</sup> Soikkanen 1966 s. 791.

kohtaisia, mutta silti oman kunnan yrittäjiä suosivia.<sup>85</sup> Myös korkein hallinto-oikeus oli matkailualaa kohtaan myönteinen. Esimerkiksi eräässä tapauksessa kunta katsottiin, että kunta sai merkittäviä osakkeita osakeyhtiössä, joka harjoitti hotelli-, ravintola- ja uimahallitoimintaa<sup>86</sup>.

1970-luvun alussa elinkeinotoiminnan edistäminen alkoi olla yhä polttavampi aihe kunnallispolitiikassa. Kehitys oli vähitellen vienyt kuntien elinkeinopoliittisia toimenpiteitä yhä vapaampaan suuntaan, mutta edelleen oli epäselvyyttä siitä, mihin kunta sai oman toimialansa puitteissa ryhtyä.<sup>87</sup> Kuntien teollistamispolitiikan käyttö oli vahvinta niillä alueilla, joihin kohdistui myös valtion aluepoliittisia toimenpiteitä. Tämä suuntaus näkyi varsinkin muuttotappion ja elinkeinorakenteen muutoksen runtelemassa Itä-Suomessa. Valtion aluepolitiikalla ja kuntien elinkeinopoliitiikalla oli lähes yhtenevät tavoitteet, ja ne täydensivät toisiaan. Kunta oli paikallisella tasolla näiden aluepoliittisten tavoitteiden keskeinen toteuttaja, vaikka sen tehtävistä ei aluepoliittisessa lainsäädännössä mainittu sanallakaan.<sup>88</sup> Suuri osa aluepoliittisten tukitoimenpiteiden ulkopuolelle jääneistä kunnista pitäytyi perinteisessä elinkeinopoliitiikassa, mikä vaikutti jopa teollisuuden sijoittumispäätöksiin.

Kuntien aktivoitunut teollistamispolitiikka sisälsi olennaisena osana välittömät teollisuuden tukitoimet, kun taas perinteisessä elinkeinopoliitiikassa pitäydettiin välillisissä tukitoimissa. Aktiivinen teollistamispolitiikka vaati uusien keinojen esille ottamista. Näitä keinoja olivat mm. teollisuustilainvestoinnit, yrityksille myönnettyt lainat ja takaukset sekä jopa kuntien suora osallistuminen yritykseen osakkaana. Näiden tukitoimenpiteiden käytön ongelmaksi muodostui kuitenkin kunnan toimialasäännöksen tulkinta.<sup>89</sup> Toisaalta tukitoimenpiteiden käyttö helpottui kunnissa olennaisesti vuoden 1976 kunnallislain muutoksen jälkeen, kun vaikkapa teollisuustilan myymiseen ei enää tarvittu valtuuston kahden kolmasosan määräenemmistö päätöstä<sup>90</sup>.

---

<sup>85</sup> Koivukoski 1991 s. 179.

<sup>86</sup> KHO 1973 II 33.

<sup>87</sup> Ks. esim. Pekkanen 1972 s. 75.

<sup>88</sup> Hoikka 1985 s. 8 ja Kahila 1997 s. 109.

<sup>89</sup> Kahila 1997 s. 109.

<sup>90</sup> 1948KunL 57.1 §:ssä kiinteän omaisuuden myymispäätöksestä vaadittiin määräenemmistö päätös, kun taas 1976KunL 50 §:ssä vaatimus oli jätetty pois.

1970-luvun puoliväli oli tärkeä murrosvaihe kuntien elinkeinopolitiikan muotoutumisessa. Silloin alkoi välittömien tukitoimenpiteiden todellinen kasvu. Samoin elinkeinomiejärjestelmä alkoi vakiintua, vaikka jo 1970-luvun alussa kunnallisliitto oli suosittanut kunnille erityisen elinkeino- tai yritysasiamiehen virkojen perustamista. Virkojen tarkoituksena oli edistä elinkeinoja. Vuonna 1975 säädettiin laki valtionavustuksesta kuntien elinkeinoasiamiesten palkkaukseen (243/1975), minkä jälkeen elinkeinoasiamiesten määrä kunnissa alkoi kasvaa tuntuvasti.<sup>91</sup> Elinkeinoasiamiesjärjestelmän vakiintuminen osaksi kuntien hallintoorganisaatiota vahvisti selvästi elinkeinopolitiikan asemaa kunnissa.

1970-luvun yhteiskunnallinen muutos vaikutti välittömien tukitoimenpiteiden määrän kasvuun. Yhteiskunnan merkitys oli kasvanut, ja samalla sen rooli yritysten sidosryhmänä oli vahvistunut ja vastuu elinkeinoelämästä lisääntynyt. Asenteellinen muutos lisäsi vähitellen välittömän tuen käyttöä, tosin vahvimmin nuo toimet kasvoivat alueilla, joissa oli eniten ongelmia elinkeinorakenteen muutoksen kanssa.<sup>92</sup> Välittömät tukitoimenpiteet alkoivat 1980-luvun taitteessa olla keskeinen osa kuntien elinkeinopolitiikkaa. Tällaisina keinoina käytettiin mm. maan luovuttamista yrittäjälle, kunnallisteknisten maksujen alentamista tai niistä kokonaan vapauttamista, sähköliittymän rahoittamista sekä lainan tai takauksen myöntämistä.<sup>93</sup>

Yritysten välittömän tukemisen hyödyt vaihtelivat eri kunnissa. Tuloksena oli toisaalta lisääntyneitä työpaikkoja ja verotuloja, mutta toisaalta myös pahoja taloudellisia menetyksiä. Eräissä tapauksissa kunnat jopa menettivät suurten takaustappioiden vuoksi taloudellisen liikkumavaransa pitkäksi aikaa. Pahimmat tappiot koettiin niissä tapauksissa, joissa pyrittiin tietyn yritystoiminnan pelastamiseen. 1980-luvun alussa tukitoimenpiteisiin oli käytetty Suomessa jo useita satoja miljoonia markkoja vuosittain. Pääosa summasta tosin oli investointeja kuntien omistamiin teollisuuskiinteistöihin. Huonot kokemukset lainoista ja taka-

---

<sup>91</sup> Vrt. Koivukoski 1991 s. 179 ja Rajala 1984 s. 12.

<sup>92</sup> Kahila 1997 s. 110.

<sup>93</sup> Häkkinen 1981 s. 72.

uksista vaikuttivat vähitellen niiden käytön vähenemiseen.<sup>94</sup> Yritysten liikkuminen kunnasta toiseen alkoi vähentyä, kun kunnat kiinnittivät huomiota yhä enemmän alueella jo toimiviin yrityksiin.

Kun kuntien tukitoimet lisääntyivät, korkein hallinto-oikeus pitäytyi linjassaan, jonka mukaan välittömät tukitoimet olivat hyväksyttäviä vain erityisin perustein, useimmiten työllisyyden turvaamiseksi. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kunnan toimialaan ei ollut esimerkiksi kuulunut tukkukauppaa harjoittavan keskusliikkeen tukeminen, koska tuen työllistävästä vaikutuksesta ei ollut riittäviä selvityksiä<sup>95</sup>. Samoin apteekkiliikkeen tukeminen ei kuulunut kunnan toimialaan, koska tuella ei ollut merkittäviä työllistäviä vaikutuksia<sup>96</sup>. Korkein hallinto-oikeus oli kuitenkin myötämielinen kuntien tukipäätöksille, jos niillä oli riittävät perusteet. Kunnan toimialaan kuului mm. kongressihotellin takauksiin meneminen, koska hotellilla oli merkittävä paikallinen vaikutus, vastavakuudet olivat riittävät ja työllistävät vaikutukset olivat huomattavat<sup>97</sup>. Kunnan toimialaan kuului myös tontin myyminen yritykselle edullisin ehdoin, sillä yrityksellä oli merkitystä työllisyyden turvaamisessa kunnassa<sup>98</sup>.

Kuntien suorat tukitoimenpiteet eli lainat ja takaukset sellaisille toimialoille, joita kunnat eivät perinteisesti voineet itse hoitaa, olivat vuosina 1973–1980 laajamittaisia. Ne kattoivat 30 % kaikesta teollisuudelle annetusta julkisesta tuesta. Pääosin tukitoimenpiteitä tehtiin kehitysalueilla, joihin valtionkin tukitoimenpiteet keskittyivät. Kuntien on kuitenkin täytynyt olla tietoisia siitä, että päätökset olisivat luultavasti kumottu, mikäli niistä olisi valitettu.<sup>99</sup> Kuntalaiset eivät silti olleet aktiivisia valittamaan elinkeinopoliittisissa kysymyksissä ja kunnissa voitiin harjoittaa varsin vapaata tukitoimintaa.

---

<sup>94</sup> Aura 1987 s. 362–363.

<sup>95</sup> KHO 1979 II 31.

<sup>96</sup> KHO 1980 II 14.

<sup>97</sup> KHO 1979 II 45.

<sup>98</sup> KHO 10.1.1979/62.

<sup>99</sup> Sauvonsaari 1983 s. 13.

### **2.2.3. Elinkeinopolitiikan kypsyminen ja laaja-alaistuminen**

1980-luvulla elinkeinopolitiikka oli muuttunut pelkästä teollistamiseen pyrkivästä toiminnasta kokonaisvaltaiseksi kunnan kehittämiseksi. Yritystoiminnan lisäksi oli kehitettävä muun muassa asuntotuotantoa, koulutusta, päivähoitoa sekä muita viihtyvyyden kannalta olennaisia tekijöitä.<sup>100</sup> Koko kunta oli muodostunut strategisen kehittämisen kohteeksi. Enää ei keskitytty pelkkään fyysisen ympäristön valmiuteen vaan myös aineeton pääoma katsottiin yritysten toimintaympäristön kannalta yhtä tärkeäksi.

Elinkeinopolitiikka muokkaantui vähitellen aktiiviseksi taantuvissa teollisuuskeskuksissa, jotka menettivät työpaikkoja samalla, kun uudet työpaikat muodostuivat yhä enemmän suuriin kaupunkeihin. Toisaalta teollisuuskeskusten ympäristökunnissa jouduttiin jopa rajoittamaan liiallista kasvua.<sup>101</sup>

1980-luvulla perinteisen hallinto-organisaation tilalle elinkeinopolitiikan toteuttajana tulivat yhä useammin projektitoiminta sekä erilaiset yrityspalveluyhtiöt. Projektityö tapahtui useimmiten kunnan omien elinkeinopoliittisten resurssien rajoissa, mutta kunnat palkkasivat niihin myös konsultteja.<sup>102</sup> Kuntien elinkeinopoliittisista yhtiöistä perinteisin lienee teollisuuskiinteistöyhtiö. 1980-luvulla sen rinnalle alkoi kunnissa nousta myös kehitys- ja yrityspalveluyhtiöitä.<sup>103</sup> Korkein hallinto-oikeus ei kuitenkaan katsonut, että kunnan omistamiin kiinteistöihin kiinnitettyjen haltiavelkakirjojen luovuttaminen ilman vastavakuuksia kunnan elinkeinoelämän edistämiseksi perustetulle osakeyhtiölle kuuluisi kunnan toimialaan. Valtuuston päätöksen mukaan velkakirjat olisi voitu luovuttaa edelleen ilman kunnan toimielimen päätöstä.<sup>104</sup> Ratkaisusta voi siis tulkita, että elinkeinoyhtiöiden tekemien kunnan toimialaa koskevien toimien tulisi olla kunnan päätösvallan alaisia.

---

<sup>100</sup> Nupponen 1986 s. 137–140.

<sup>101</sup> Kahila 1997 s. 111.

<sup>102</sup> Uusitalo 1990 s. 83–86.

<sup>103</sup> Kahila 1997 s. 112.

<sup>104</sup> KHO 8.2.1985/503.

Elinkeinoasiamiesjärjestelmä oli 1980-luvun alussa vakiintunut kuntiin. Elinkeinoasioiden parissa työskentelevien määrä kunnissa kasvoi aina 1990-luvun alkuun asti, kunnes laman vaikutuksesta määrä alkoi vähentyä. Laman ohella toinen syy elinkeinopolitiikasta vastaavien työntekijöiden määrän laskuun oli elinkeinopolitiikan seutuistuminen ja yhtiöittäminen. Elinkeinolautakuntienkin määrä alkoi 1980-luvun loppupuolella laskea kunnissa. Tosin määrä ei kerro elinkeinopolitiikan merkityksen laskusta, vaan lähinnä vapaakuntakokeilun ja sen jälkeen kuntiin levinneen hallinnonuudistuksen vaikutuksesta, jolloin lautakuntien määrää yleisestikin vähennettiin tehokkuuden parantamiseksi.<sup>105</sup>

1980-luvulla kuntien elinkeinopolitiikan välineeksi muodostui myös aktiivinen markkinointi. Aiemmin kuntien mainonnan painopiste oli ollut lähinnä teollisuuden sijaintihalukkuuden ilmaisussa. Painotus muuttui kuitenkin vähitellen pelkästä lehtimainonnasta ja esitteiden painamisesta kunnan yhtenäiseksi markkinoinniksi, jota tehtiin niin sisäisesti kuin ulkoisestikin.<sup>106</sup> Sen tarkoituksena ei enää ollut pelkän yritystoiminnan houkuttelu, vaan kunnan tunnettavuuden parantaminen, uusien asukkaiden houkuttelemine ja myönteisen kuntakuvan luominen. Mielikuvamarkkinoinnin tarkoituksena oli luoda kuntaan ns. elinkeinoilmasto. Elinkeinoilmasto on aineettoman elinkeinopolitiikan osa, jossa korostetaan elinkeinoelämän ja julkisen sektorin suhteita.<sup>107</sup> Elinkeinoilmaston luomisesta muodostui 1980-luvulla kuntien elinkeinopolitiikan tärkein osa.

Vaikka elinkeinopolitiikka laaja-alaistui 1980-luvulla, ei korkeimman hallinto-oikeuteen tulleista valituksista voi yleistää suuria tulkintalinjojen muutoksia. Tapauksen määrä alkoi vähentyä vuosikymmenen loppua kohti tultaessa. Esimerkkeinä päätöksistä voi mainita muutamia. Yksityistä liiketoimintaa harjoittavan yrityksen osakkeiden ostaminen ei kuulunut kunnan toimialaan<sup>108</sup>. Kunta ei myöskään voinut taata merkittävän suuruista puutavarayhtiön lainaa<sup>109</sup>. Toisaal-

---

<sup>105</sup> Kahila 1997 s. 112.

<sup>106</sup> Kahila 1997 s. 112.

<sup>107</sup> Wuori ym. 1999 s. 21 ja Nupponen 1986 s. 126.

<sup>108</sup> KHO 1986 II 23.

<sup>109</sup> KHO 1986 II 24.

ta kunta pystyi yhä tukemaan yritystä työllistämisperustein, oli kyse sitten sellu-  
tehtaan rahoittamisesta tai metallialan yrityksen rahallisesta työpaikkatuesta<sup>110</sup>.

Vaikka kuntien kiinnostus elinkeinopolitiikkaa kohtaan oli yhä suurempaa ja toi-  
menpiteiden kirjo monimuotoisempaa, toimenpiteiden teho oli kuitenkin yllättä-  
vän heikkoa. Khrister Ståhlbergin ja Ole Ehrstedtin 1990-luvun taitteessa teke-  
män tutkimuksen mukaan kuntien elinkeinopoliittisilla toimilla ei näyttänyt olevan  
vaikutusta uuden yrittäjyyden syntyyn. Tutkimustuloksen mukaan kunnissa, jois-  
sa oli huonot ulkoiset yrittäjyyden edellytykset, passiivinen elinkeinopolitiikka ja  
vähän valtion tukea, syntyi saman verran yrityksiä asukasta kohden kuin kun-  
nissa, joissa nämä tekijät olivat kunnossa.<sup>111</sup>

Kuntien taloudellinen tilanne 1990-luvun alusta lähtien on jatkuvasti vaikeutunut,  
minkä vuoksi kuntien tehtäviä on jouduttu arvioimaan uudelleen ja menoja on  
jouduttu leikkaamaan. Elinkeinopolitiikassa tilanne oli varsinkin 1990-luvun hei-  
koimpina taloudellisina aikoina hankala, sillä myös yritysten taloudellinen tilanne  
ja työllisyyden heikkeneminen vaativat kunnilta aktiivista elinkeinopoliittista toi-  
mintaa. Samaan aikaan kunnat joutuivat vähentämään elinkeinotoimen resurs-  
seja säästöpäätöksillä tai jopa elinkeinoasiamiehen viran lakkauttamisella.<sup>112</sup>  
Tästä huolimatta kunnat panostivat myös lama-aikana elinkeinopolitiikkaan.  
Kuntien myöntämien takausten kokonaismäärä oli kaksinkertaistunut laman ai-  
kana, lainojen määrä pysynyt ennallaan, eivätkä osakkuudet elinkeinoyhtiöissä  
olleet käytännössä muuttuneet. Uusien teollisuushallien rakentamispäätökset  
olivat vähentyneet, mutta asia selittyy sillä, että laman vuoksi oli valmiina pal-  
jon tyhjää teollisuustilaa.<sup>113</sup>

---

<sup>110</sup> KHO 1988 A 21 ja KHO 1990 A 22.

<sup>111</sup> Ståhlberg – Ehrstedt 1989 s. 49.

<sup>112</sup> Kahila 1997 s. 112.

<sup>113</sup> Kahila 1997 s. 113.



## 3 Kunnan yleisen toimialan nykyinen oikeudellinen pohja

### 3.1 Kunnan yleinen toimiala ja kunnallinen itsehallinto

Lokakuusta 1991 lähtien<sup>114</sup> Suomen oikeusjärjestyksen osana on ollut Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja. Sen 3-artiklassa korostuu paikallisen itsehallinnon merkitys. Siinä paikallinen itsehallinto määritellään paikallisviranomaisten oikeudeksi ja kelpoisuudeksi ”säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti”.

Kunnallinen itsehallinto nauttii perustuslainsuojaa perustuslain (731/1999) 121.1 §:n nojalla. Sen mukaan kuntien hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon. Kuntalain (365/1995) 1 § viittaa samaan kunnallisen itsehallinnon perustuslailliseen asemaan. Siinä todetaan, että kuntien itsehallinto on turvattu perustuslaissa.

Kunnallinen itsehallinto kuvastaa kunnan suhteita toisaalta valtioon ja toisaalta kunnan jäseniin. Perustuslaki pyrkii turvaamaan kunnan riippumatonta suhdetta valtion keskitetystä hallintokoneistosta. Tätä riippumattomuutta turvaa erityisesti PL 121.3 §:ssä säädetty kuntien verotusoikeus<sup>115</sup>. Kunnan ja sen jäsenten suhdetta perustuslaissa korostaa maininta siitä, että kunnan itsehallinto on itse asiassa kunnan asukkaiden itsehallintoa. Perustuslaki siis turvaa kunnan päätöksenteon kansanvaltaisuutta.<sup>116</sup>

Perustuslailla estetään se, että kunnan itsehallinnon peruselementteihin voitaisiin puuttua tavallisella lailla. Perustuslain kunnallista itsehallintoa koskevan

---

<sup>114</sup> SopS 66/1991

<sup>115</sup> Perustuslakivaliokunnan mietinnössä muistutettiin verotusoikeuden olevan perinteisen käsityksen mukaan itsehallinnon keskeinen elementti ja poisti siksi hallituksen esityksessä olleen lausekkeen, jossa kunnilla olisi ollut verotusoikeus ”sen mukaan kuin laissa tarkemmin säädetään”. PeVM 10/1998 vp. s. 35 ja HE 1/1998 vp. s. 204.

<sup>116</sup> Heuru 2000 s. 77–78, Heuru 2001 s. 45 ja Saraviita 2000 s. 564–565.

säännöksen ajatuksena on pitää kunnallishallinto sellaisena, että sen ominaispiirteet säilyisivät. Laissa näistä piirteistä on mainittu ainoastaan kansalaisten itsehallinto.<sup>117</sup> Kuntien itsehallinnon ominaispiirteiksi on määritelty oikeuskirjallisuudessa kuntien riippumaton päätösvalta, kunnallinen demokratia, taloudellinen itsenäisyys, verotusoikeus ja oma tehtäväpiiri. Näistä oma tehtäväpiiri pitää sisällään niin yleisen kuin erityisenkin toimialan. Nämä molemmat voidaan nykyisin lukea kunnallisen itsehallinnon piiriin, vaikka monesti nimenomaan yleinen toimiala on katsottu varsinaiseksi kunnalliseksi itsehallinnoksi.<sup>118</sup>

Vaikka kunnallinen itsehallinto nauttiikin perustuslainsuojaa, on perustuslaissa jäänyt huomioimatta kunnalliselle itsehallinnolle merkittävä subsidiariteettiperiaate. Sen ottaminen perustuslakiin olisi perusteltua Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 4-artiklan mukaisesti.<sup>119</sup> Sen kolmannessa kappaleessa sanotaan, että julkisista tehtävistä huolehtiminen kuuluu yleensä ensisijaisesti kansalaista lähinnä olevalle viranomaiselle. Läheisyysperiaatteen ottaminen mukaan perustuslakiin olisi korostanut kunnallisen itsehallinnon asemaa, mutta perustuslain painotukset ovat keskittyneet lähinnä eduskunnan asemaan.

Kunnan itsehallinnon kannalta on tärkeää, että kunnilla on riittävät taloudelliset resurssit tehtäviensä hoitoon. Niin sanotun rahoitusperiaatteen perusteella valtion pitäisi turvata kunnille säädettyjen tehtävien rahoitus niin, että kunnille jää riittävästi liikkumavaraa kuntien verotuloilla katettaviin yleiseen toimialaan kuuluviin tehtäviin. Rahoitusperiaatteella ei Suomessa ole varsinaista normipohjaa<sup>120</sup>, mutta sitä tukee Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3-artikla<sup>121</sup>. Siihenhän Suomi on sitoutunut, ja rahoitusperiaatteen olisikin voinut jopa sisällyttää perustuslakiin. Käytännössä sitoutumisesta huolimatta tätä periaatetta ei ole aina riittävästi noudatettu.<sup>122</sup> Rahoitusperiaatteen voi tulkita kääntäen myös siten, että jos tulojen ja menojen epätasapaino kasvaa ilman, että

---

<sup>117</sup> Jyränki 2000 s. 151–152.

<sup>118</sup> Mäenpää 2000 s. 108–109.

<sup>119</sup> Ryyänen 2004 s. 94.

<sup>120</sup> Vrt. Ruotsissa kunnilla ja valtiolla on valtionapujärjestelmän yhteydessä sopimus rahoitusperiaatteesta (finansieringsprincipen), jonka mukaan siirrettäessä kunnille uusia tehtäviä varmistetaan kuntien rahoitus niin, ettei kustannusten jako kuntien ja valtion välillä muutu. SOU 2003:123 s. 100–101 ja Dahlberg – Hagen 2003 s. 69.

<sup>121</sup> Ks. esim. Ryyänen 2001 s. 117.

<sup>122</sup> Harjula – Prättälä 2004 s. 41 sekä Heuru 2003 s. 95–96.

valtio myöntää lisärahoitusta, uusista menoista on pidättäydyttävä tai nykyisiä tehtäviä tulisi karsia<sup>123</sup>. Kunnat ovatkin joutuneet kattamaan omilla verotuloillaan lakisääteisiä tehtäviään ja toisaalta karsimaan vapaaehtoisia tehtäviään tulojen riittämättömyyden vuoksi.

Hallituksen esityksessä kuntalaiksi todetaan, että kunnan yleinen toimiala on kunnallisen itsehallinnon tärkeä kulmakivi. Tosin kunnan yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät ovat vain murto-osa kunnan tehtävistä.<sup>124</sup> Kunnan yleistä toimialaa voidaan lainsäädäntötoimilla supistaa säätämällä yleiseen toimialaan kuuluvasta tehtävästä erityislilla, jolloin tehtävä siirtyy erityistoimialaan. Yleistä toimialaa kunnalta ei kuitenkaan voida kokonaan poistaa.<sup>125</sup> Voidaankin ajatella, että kunnan yleinen toimiala on kunnallisen itsehallintokäsitteen edellytys ja jopa pääasiallinen sisältö. Ilman yleistä toimialaa kuntaa voitaisiin pitää vain putkihallinnon toteuttajaelimenä.

### **3.2 Yleinen toimiala nykyisessä kuntalaissa**

Vuoden 1995 kuntalakia valmisteltaessa kunnalliskomitea ehdotti mietinnössään, ettei uudessa kuntalaissa olisi enää tehty jakoa yleisen ja erityisen toimialan mukaisiin tehtäviin. Komitean ehdotuksen mukaan näin muodostunut erottelematon kunnan toimiala olisi kuitenkin säädetty kokonaisuudessaan aiempaan tapaan väljällä yleislausekkeella. Säännös olisi siis jättänyt kunnille itselleen edelleen toimialan joustavan yksityiskohtaisen määrittelyn<sup>126</sup>.

Yleinen toimiala on määritelty nykyisen KuntaL 2 §:ssä. Toisin kuin kunnalliskomitean mietinnössä, siinä erotellaan edelleenkin kunnan erityinen ja yleinen toimiala toisistaan. Kuntalaissa ei aiempien kunnallislakien tapaan edelleenkään säädetä yleisestä toimialasta muuten kuin yleislausekkeella ”kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa” tehtävät<sup>127</sup>.

---

<sup>123</sup> Pöyhönen 1996 s. 49

<sup>124</sup> HE 192/1994 s. 6.

<sup>125</sup> Harjula – Prättälä 2004 s. 39.

<sup>126</sup> KM 1993:33 s. 159.

<sup>127</sup> Vrt. 1976 KunL 5 §: ”Kunnan asiana on hoitaa itsehallintoonsa kuuluvat [...] tehtävät”.

Yleislausekkeen säilyminen on hallituksen esityksessä perusteltu sillä, että valitsevat yhteiskunnalliset näkemykset ja oikeuskäsitykset voivat muuttua olosuhteiden muuttuessa. Samoin kunnan yleisen toimialan sisällön ja laajuuden tulee voida joustaa yhteiskunnassa tapahtuvan kehityksen sekä sen aiheuttamien tarpeiden mukaan. Sääntelytapa korostaa yksittäisen kunnan omaa itsehallintoa. Täten sääntelyn lähtökohtana on kuntien erilaisuuden hyväksyminen.<sup>128</sup> Kunnan yleistoimialasäännös antaakin erityistoimialaa koskevia lakeja paremmin mahdollisuuden paikallisten erityisolojen huomioonottamiseen. Näin on siksi, että jo tehtäviä valittaessa ja sisältöä rajattaessa kunta voi käyttää omaa harkintaansa.<sup>129</sup> Periaatteessa kaikki järkevät kunnalliset tehtävät voidaan hoitaa kuntalain mukaisessa yleisessä toimialassa<sup>130</sup>.

Kunnan tehtäväkenttää rajaa osaltaan Kuntal 1.3 §. Sen mukaan kunnat pyrkivät edistämään kestävästä kehitystä alueellaan. Kunnalliskomitea ehdotti mietinnössään, että tämä säännös olisi kirjattu kunnan tehtävistä määräävään Kuntal 2 §:ään<sup>131</sup>. Kunnalliskomitean perustelu kestävästä kehityksen ottamiselle kuntalakiin nojasi tiukasti toimialan laajenemiseen. Sen mukaan nykyinen laajentunut käsitys kunnan toimialasta antaa jo varsin paljon liikkumatilaa kunnan omille ratkaisuille. Komitea korosti kunnan toimialan kasvun myötä myös kunnan kasvun vastuuta. Kestävästä kehityksen perusteella kunta ei voi vaarantaa tulevaisuuttaan päätöksillä, jotka sisältävät taloudellisia tai muitakaan riskejä.<sup>132</sup>

Kestävä kehitys ei toki merkitse kunnalle pelkästään taloudellisten riskien kartaamista. Kestävästä kehityksen periaate edellyttää tulevan ajan tarpeiden huomioonottamista myös ympäristön ja yhdyskunnan kehityksessä. Taloudelliselle ja muulle kehitykselle kestävä kehitys kunnan perustana merkitsee ympäristövaikutusten arviointia ja huomioonottamista sekä taloudellisissa, että toiminnallisissa ratkaisuissa. Saman periaatteen mukaan kunnan pitää luoda edellytykset ja olla osaltaan huolehtimassa luonnon ja rakennetun ympäristön ekologisesta ja

---

<sup>128</sup> HE 192/1994 s. 20–23.

<sup>129</sup> Rynänen 1986 s. 268.

<sup>130</sup> Rynänen 2004 s. 63.

<sup>131</sup> Hallituksen esityksessä kuntalaiksi (HE 192/1994 s. 74 ja 126) paikka oli kuitenkin vaihtunut nykyiselle kohdalleen täsmentämään kunnan tehtävien kokonaisuutta ja monipuolisuutta.

<sup>132</sup> KM 1993:33 s. 329–330.

taloudellisesti kestävästä ja tasapainoisesta kehityksestä.<sup>133</sup> On selvää, että kuntien on huomioitava myös nämä Kuntal 1.3 §:ssä mainitut seikat ottaessaan hoitaakseen yleisen toimialan mukaisia tehtäviä.

Kunnilla on kuntalain yleisen toimialasäädöksen perusteella mahdollisuus ottaa hoitaakseen periaatteessa lähes mitä tehtäviä tahansa. Kuntalaki ei säätele tarkasti yleiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä tai sen rajoituksia. Toimialan rajat määräytyvät oikeuskäytännön perusteella.

Hallintovaliokunnan mietinnössä kuntalaiksi huomautettiin kuitenkin, että kuntien palveluiden tuottamisen järjestämistä ulkopuolisen toimesta rajoittavat julkisuus-, salassapito-, vastuu- ja oikeusturvanäkökohdat. Arvioitaessa kuntien liiketaloudellista toimintaa, sovelletaan myös kilpailulainsäädäntöä. Elinkeinonharjoittamiseen verrattavaa toimintaa koskevat myös samat kilpailunrajoitukset kuin muutakin elinkeinotoimintaa. Yritysten suoraa tukemista valiokunta piti hyväksyttävänä vain joidenkin merkittävien positiivisten ulkoisvaikutusten aikaansaamiseksi. Sellaisessakin tapauksessa tukien vaikutukset kilpailuolosuhteisiin pitää selvittää ennen tuen myöntämistä.<sup>134</sup>

Kuntal 2 §:n toimialasäännöksen yleislausekkeen väljyys antaa päätöksentekijöille tarkoituksella harkintavaltaa. Kun lakitekstissä on itse asiasta säädetty vain yhdellä lauseella, on jouduttu tulkitsemaan säännöstä korkeimman hallinto-oikeuden päätösten sekä eräiden auktoriteeteiksi miellettyjen henkilöiden lausumien perusteella. Tällaisia tunnettuja auktoriteetteja ovat yleisen toimialan tapauksessa muun muassa kuntalain kommentaariteosten kirjoittajat.<sup>135</sup>

Kunnan yleisen toimialan tehtäväpiiri elää jatkuvasti sen mukaan, mitä tehtäviä kunnat ottavat itselleen. Käytännössä niillä on oikeus muuttaa tehtäväpiiriään vaikkapa päivittäin. Oikeudellinen mielenkiinto yleisen toimialan muuttumiseen herää, kun vakiintuneen tehtäväkentän raja ylitetään. Rajoja tulkitsee korkein hallinto-oikeus, jonka ratkaisut ovat saaneet Suomessa kunnan toimialakysy-

---

<sup>133</sup> HE 192/1994 s. 67 ja 74 sekä KM 1993:33 s. 330–331.

<sup>134</sup> HaVM 18/1994 s. 4.

<sup>135</sup> Ryynänen 1986 s. 264.

myksissä korkean prejudikaattiarvon<sup>136</sup>. Tämä on kuitenkin ongelmallista, sillä kunnan asukkaiden kiinnostus kunnan toimialaa koskevien valitusten tekemiseen on laskenut. Samalla kysymys siitä, mikä asia kuuluu ja mikä ei kuulu kunnan toimialaan, on menettänyt merkitystään.<sup>137</sup>

Edellä mainitut kunnallisoikeuden auktoriteetit ovat kommentaariteoksissaan pyrkineet tulkitsemaan kunnan yleistä toimialaa erityisten yleisen toimialan määrittämisen periaatteiden avulla. Ne ovat perusteiltaan pitkälti hallinnon yleisiä periaatteita. Kunnallisoikeudellista tulkintaa näistä periaatteista on ollut jo varsin kauan, eivätkä periaatteet ole ajan saatossa muuttuneet kovin paljon<sup>138</sup>. Periaatteiden pysyvyyden taustalla on osasyynä niiden muodollinen väljyys, joka toisaalta on antanut joustavuutta kuntien omista elinkeinopoliittisista linjoista päätettäessä. Nykyisen kuntalain kolmessa kommentaariteoksessa niitä on kuitenkin nimetty ja rajattu jokaisessa hieman eri tavoin. Alun perin nämä periaatteet ovat juurtuneet suomalaiseen oikeuskirjallisuuteen ainakin osittain saksalaisesta ja pohjoismaalaisesta kunnallisoikeudesta<sup>139</sup>.

Myös hallituksen esityksessä kuntalaiksi on mainittu, että yleisen toimialan laajuutta arvioitaessa on merkitystä oikeuskirjallisuudessa esiintyvillä hallinnossa noudatettavilla yleisillä periaatteilla. Tällaisina periaatteina hallituksen esityksessä on mainittu hallinnon toissijaisuus, sopeutuminen yhteiseen kokonaisuuteen ja kokonaisuuden etujen huomioon ottaminen, nojautuminen yleisiin perusteisiin sekä tasapuolisuuden ja yleisen tarkoituksenmukaisuuden vaatimukset.<sup>140</sup> Käsittelen näitä periaatteita yksitellen seuraavassa kappaleessa.

---

<sup>136</sup> Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta ei kuitenkaan pitäisi luoda yleislinjoja, vaan jokainen KHO:n ratkaisu on oma erityistapauksensa, jonka ratkaisussa vaikuttavat asian omat yksityiskohdat. Ne eivät välttämättä toistu toisissa tapauksissa. Ryyänen 1991 s. 137.

<sup>137</sup> Heuru 2001 s. 66–67.

<sup>138</sup> Ks. esim. KM 1964: A 2 s. 14–19 sekä Holopainen 1969 s. 399 ss.

<sup>139</sup> Harjula – Prättälä 2004 s. 100.

<sup>140</sup> HE 192/1994 s. 21.

### **3.3 Kunnan yleisen toimialan määräytymisperiaatteet**

#### **3.3.1 Hallinnon toissijaisuus**

Hallinnon toissijaisuusperiaatteella tarkoitetaan suomalaisessa kunnallisoikeudessa sitä, ettei kunnan pidä ottaa hoidettavakseen sellaisia tehtäviä, jotka kansalaiset tai niiden muodostamat yhteisöt voivat hoitaa kuntaa tehokkaammin. Periaatteen merkitys ei ole Suomessa yhtä korostunut kuin esimerkiksi Saksassa, jossa tämä periaate on usein kirjattu jo kunnallislakeihin. Saksassa joidenkin osavaltioiden kunnallislait jopa vaativat selvitystä siitä, voidaanko kunnan hoitamaksi aiottu tehtävä hoitaa tehokkaammin muiden tahojen toimesta. Suomessa toimialaratkaisujen arvioinnissa on tarkastelussa päällimmäisenä ollut kuitenkin lähinnä vain kunnan tehtävästä huolehtimisen hyväksyttävyyys ja asianmukaisuus.<sup>141</sup>

Toissijaisuuden tarkastelussa on otettu huomioon se, että kunnan itselleen ottamien tehtävien, kuten julkisen vallan hoitamien tehtävien yleensäkin, on oltava yleisen edun mukaisia. Lisäksi niitä tulee hoitaa vain sen verran, mitä yleinen etu vaatii. Tämä onkin perinteisesti estänyt kuntaa laajentamasta toimintansa perinteisille yksityisen sektorin aloille. Vain niissä tapauksissa, missä yksityinen sektori ei ole pystynyt hoitamaan tehtävää tyydyttävästi tai lainkaan, on kunnalla ollut mahdollisuus tällaisen tehtävän ottamiseen.<sup>142</sup>

Jo kunnan toimialakomitea totesi mietinnössään, että toissijaisuusperiaate on monisäikeinen ja siihen vaikuttaa aina se, mistä ideologisesta ja yhteiskuntapolitiisesta näkökulmasta asiaa katsotaan.<sup>143</sup> Nykyinen linja on ollut valtion- ja kunnallishallinnon toimialan laajentuminen. Kehityksessä on siis ollut näkyvissä merkkejä siitä, että toissijaisuuden periaatteen tiukka tulkinta on väistymässä.

---

<sup>141</sup> Harjula – Prättälä 2004 s. 105.

<sup>142</sup> Hannus – Hallberg 2000 s. 83.

<sup>143</sup> KM 1964: A 2 s. 17.

Toisaalta kehitys on kuitenkin tuonut yksityistämisen myötä julkisen hallinnon alaan kuuluvien tehtävien siirtämistä yrityksille ja järjestöille. Raja on siis joustanut molempiin suuntiin. Voidaankin sanoa, että hallinnon toissijaisuuden merkitys on nykyisin heikkenemässä.<sup>144</sup> Kunnan tehtäväksi on katsottava ensisijaisesti kuntalaisiin ja kunnan alueeseen sitoutuvasta hallinnosta huolehtiminen. Tämän tehtäväkentän ulkopuolinen toiminta on toissijaista valtion ja yksityisen toiminnan rinnalla.<sup>145</sup>

Toissijaisuusperiaatteen vaikutukset kuntien elinkeinotoiminnan tukemiseen ovat kohtalaisen vähäiset. Tukitoimissaan kunta ei varsinaisesti astu toisten varpaille, vaan lähinnä antaa yritysten tehtävähoidolle paremmat mahdollisuudet. Toissijaisuus vaikuttaa kuntien toiminnassa lähinnä yksityistämiseen ja perinteisesti yksityissektorille kuuluvien palvelujen tuottamiseen.

### ***3.3.2 Hallinnon sopeutuminen yhteiseen kokonaisuuteen ja sen etujen huomioon ottaminen***

Hallinnon täytyy eri aloilla ja sen eri tasoilla sopeutua yhteiseen kokonaisuuteen ja tuon kokonaisuuden edut on otettava huomioon hallinnon toiminnassa. Periaate kulkee siis osittain käsi kädessä toissijaisuusperiaatteen kanssa. Erotuksena toissijaisuuteen, yhteiseen kokonaisuuteen sopeutumisessa on kyse pääasiassa siitä, että koko julkisella sektorilla on toiminnassaan samat tavoitteet ja selkeät päälinjat.

Hannus ja Hallberg ilmaisevat asian niin, että tiettyjen valtion sääntelemien yhtenäisten päälinjojen on vallittava koko julkisessa hallinnossa. Kunnan itsehallinto ei siis voi sisältää sellaisia piirteitä, että yksittäisen kunnan hallinnossa poikettaisiin valtakunnassa yleisesti vallitsevista oikeina pidetyistä suuntaviivoista. Kunnan erityisten olosuhteiden asettama vaatimus voi kuitenkin antaa mahdollisuuden tällaisista yleisesti vallitsevista suuntaviivoista poikkeamiseen. Tämän periaatteen vaikutus on kuitenkin murenemassa, sillä kunnallisen itsehallinnon

---

<sup>144</sup> Hannus – Hallberg 2000 s. 83.

<sup>145</sup> Eilavaara 1987 s. 27.



vahvistumisesta puhuttaessa on noussut esiin kuntakohtaisuus, jossa korostuu yksittäisen kunnan toimien erilaisuuden hyväksyminen. Silti kannattaa muistaa, että kuntien omakin etu vaatii kuntien kesken vallitsevaa tarpeellista solidaarisuutta.<sup>146</sup>

Kunta ei saa ottaa hoidettavakseen sellaisia tehtäviä, jotka kuuluvat säädösten mukaan valtiolle. Se ei saa myöskään osallistua tällaisiin tehtäviin. Tällaisessa tapauksessa periaatetta ei kuitenkaan voida soveltaa ehdottomana, vaan sitä on tulkittava tapauskohtaisesti. Tapausta tulkitaan sen mukaan, millaisesta tehtävästä on kyse ja kuinka kunta on mukana tehtävän hoidossa. Tällaisesta valtiolle kuuluvasta tehtävästä voidaan mainita esimerkkinä maanpuolustus, jonka kohdalla korkein hallinto-oikeus on ratkaisuisaan noudattanut varsin tiukkaa linjaa. On kuitenkin syytä ottaa huomioon, että Kuntal 2.2 §:n mukaan kunta voi sopimuksen perusteella ottaa myös valtiolle kuuluvia julkisia tehtäviä hoidettavakseen.<sup>147</sup>

Mäenpää kritisoi valtion keskushallintokoneiston ohjaukseen liittyvää näkökulmaa, jonka mukaan kunnallishallinnon tehtävien, toiminnan ja organisaation muuttamisen tavoitteenasettelussa ei tarvitse ottaa huomioon kansalaisten itsehallinnon vaatimusta valtionhallinnon yleisten linjojen edessä. Näkökulmassa on keskeistä valtion keskushallinnossa määriteltävien tavoitteiden ensisijaisuus verrattuna siihen, että kunnallinen itsehallinto perustuu kansalaisten itsehallintoon. Mäenpään mielestä tällainen ajattelu ei perustu voimassaolevaan oikeuteen vaan yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin.<sup>148</sup>

Nykyinen ajattelu on yhä enemmän korostamassa sitä linjaa, että kuntien erilaisuus antaa mahdollisuuden erilaisille suuntaviivoille kuntien toiminnassa. Kuntien olosuhteet poikkeavat hyvinkin paljon toisistaan. Vaikuttavia seikkoja ovat esimerkiksi kunnan sijainti, väestön ikärakenne sekä elinkeinorakenne. Tämän vuoksi kunnan tarpeet voivat olla hyvinkin erilaisia. Kuntien erilaiset taloudelliset puitteet antavat niille mahdollisuudet erilaisiin tehtäviin. Pienen kunnan talous ei

---

<sup>146</sup> Hannus – Hallberg 2000 s. 84.

<sup>147</sup> Harjula – Prättälä 2004 s.106–107.

<sup>148</sup> Mäenpää 1981 s. 27.

välttämättä kestäisi sellaisia tehtäviä, mitä jokin suurempi kunta pystyisi hoitamaan. Näin ollen tuo tehtävä ei kuuluisi pienen kunnan toimialaan, mutta suuremman kunnan toimialaan se voisi kuulua.<sup>149</sup>

Kuntien on siis sopeutettava myös elinkeinotoiminnan tukeminen hallinnon yhteiseen kokonaisuuteen ja otettava huomioon sen edut. Käytännössä asia tulee esiin lähinnä kuntien ja valtion toimialajaossa. Elinkeinotukipäätöksiä tehtäessä on mm. otettava huomioon valtion myöntämät elinkeinotuet, joista säädetään laissa yritystoiminnan tukemisesta (1068/2000). Kyseinen laki ei kuitenkaan varsinaisesti ohjaa kuntien omaa elinkeinojen tukemista.

### **3.3.3 Hallinnon nojautuminen yleisiin perusteisiin**

Hannus ja Hallberg nostavat hallinnon yleisistä periaatteista esiin sen, että hallintotoiminnan on mahdollisuuksien mukaan nojauduttava yleisiin perusteisiin. Niitä sovelletaan yksittäistapauksissa siten, että samanlaista suhtautumista vaativia ratkaisuja ei pitäisi tehdä hajanaisesti ja toisistaan erillisinä, epätasaisina ja eri tavoin. Tämän pohjalta voidaan päätellä, että jokin tehtävä voi kuulua kunnan toimialaan, mikäli se tapahtuu ennalta hyväksytyjen ja johdonmukaisten perusteiden mukaan. Toimialan ulkopuolelle se jää silloin, jos ratkaisut ovat hajanaiset ja epäyhtenäiset.<sup>150</sup>

Hallinnon nojautuminen yleisiin perusteisiin tarkoittaa lähinnä johdonmukaisuutta päätöksenteossa. Korkein hallinto-oikeus on antanutkin päätöksissään merkitystä toiminnan suunnitelmallisuudelle.<sup>151</sup> Saman johdonmukaisuusperiaatteen perusteella keskenään olennaisesti samanlaisissa asioissa tehtyjen ratkaisuiden on oltava keskenään samanlaisia niiden toistuessa jatkuvassa sarjassa. Tällaista toimintalinjaa on mahdollista muuttaa, mutta tuon muutoksen on oltava johdonmukaista.<sup>152</sup> Silloin kun samankaltaisia päätöksiä tehdään lyhyen ajan

---

<sup>149</sup> Heuru 2001 s. 56.

<sup>150</sup> Hannus – Hallberg 2000 s. 84.

<sup>151</sup> Esim. KHO 9.6.1983 T 2218, KHO 18.10.1985 T 4551 ja KHO 1985 II 61. KHO:n ratkaisuisissa korostettiin, että maataloustukien piti olla suunnitelmallista kehittämistä.

<sup>152</sup> Heuru 2001 s. 88.

sisällä useita, on ehdottoman tärkeää, etteivät ne poikkea perusteiltaan toisistaan. Tämä lisää oikeusvarmuutta ja on muutenkin hyvän hallinnon periaatteiden mukaista. Päätöslinjan muuttaminen nopeasti ei ole johdonmukaista toimintaa, mutta linjaa muutettaessa on uusista perusteista pidettävä kiinni seuraavissakin päätöksissä. Johdonmukaisuudella lisätään päätösten ennakoitavuutta ja tasapuolisuutta.

### **3.3.4 Tasapuolisuuden vaatimus**

Edellisen kanssa rinnakkainen periaate on tasapuolisuuden vaatimus, josta käytetään yleisemmin nimitystä yhdenvertaisuusperiaate. Periaate liittyy oikeastaan kaikkeen hallintotoimintaan, ei siis ainoastaan kunnalliseen toimintaan. Yleisesti ottaen lähes kaikki kunnan toimialan laajuutta koskevat ongelmat voidaan tulkita yhdenvertaisuuden noudattamisen tai noudattamatta jättämisen kautta.<sup>153</sup>

Yhdenvertaisuusperiaatteen perusajatus kunnan kannalta on se, että kuntalaisia on kohdeltava tasapuolisesti. Mitään ryhmää ei saa hallinnossa asettaa suositumpaan tai syrjitympään asemaan kuin toista. Silti on huomattava, että yksittäinen päätös voi hyödyttää kerrallaan vain osaa kunnan asukkaista. Heitä ei kuitenkaan voi perusteettomasti laittaa keskenään erilaiseen asemaan.<sup>154</sup>

Myös kunnan alueella ja muualla asuvia kansalaisia on kohdeltava samoin perustein. Samalla tavalla tasapuolisesti on kohdeltava myös fyysisiä ja juridisia henkilöitä. Mikäli kuitenkin erilaiselle kohtelulle on hyväksyttävät perusteet, ei tasapuolisuutta ole loukattu.<sup>155</sup> Oikeudellisessa mielessä yhdenvertaisuuden ydin onkin siinä, että samanlaisissa asioissa on kaikille annettava taustoista huolimatta samanlaista kohtelua. Yhdenvertaisuus on oikeudellisesti muodollista, eikä edellytä samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole yhteneviä.<sup>156</sup>

---

<sup>153</sup> Heuru 2001 s. 88–89.

<sup>154</sup> Hannus – Hallberg 2000 s. 84 ja Harjula – Prättälä 2004 s. 102.

<sup>155</sup> Harjula – Prättälä 2004 s. 103.

<sup>156</sup> Heuru 2003 s. 223.

Yhdenvertaisuusperiaatteesta voidaan johtaa kielto antaa perusteetonta taloudellista tai muuta tukea yksityisille. Tämän kieltoperiaatteen mukaisesti esimerkiksi yksityiselle yritykselle annettava tuki on hyväksyttävää oikeastaan vain työllisyyden turvaamisen perusteella. Erilainen kohtelu on hyväksyttävää asiallisten perusteiden nojalla, mutta tukea annettaessa ei sen saajia voida perusteettomasti asettaa keskenään erilaiseen asemaan.<sup>157</sup>

Yhdenvertaisuusperiaate on noussut esiin myös kunnan elinkeinotukien osalta korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa. Korkein hallinto-oikeus on esimerkiksi katsonut, ettei vapautuksen myöntäminen yksityiselle henkilölle takaussaatavien suorittamisesta kuulu kunnan toimialaan. Ratkaisussa KHO 1988 A 23 oli kyse kunnan takaamasta lainasta sittemmin konkurssiin menneelle yhtiölle. Kunta oli lainojen takaajana maksanut osan lainoista ja siirtänyt osan lainoista kunnan lainaksi ja päättänyt luopua osan takaussaatavien perimisestä.<sup>158</sup>

### **3.3.5 Yleinen tarkoituksenmukaisuuden vaatimus**

Tarkoituksenmukaisuuden vaatimuksen perusteella kunnan toiminnassa pitäisi pyrkiä mahdollisimman tarkoituksenmukaisiin ja kunnan asukkaiden näkökulmasta yleistä etua edistäviin ratkaisuihin. Tarkoituksenmukaisuuden mittaamiseen ei ole olemassa luonnollisesti mitään mittaristoa, mutta yksittäisen asian tarkoituksenmukaisuus selvinnee yleensä parhaiten jälkepäin ajan kuluessa.<sup>159</sup>

Hannus ja Hallberg toteavat, että toimenpiteen aineelliseen sisältöön tai sen suorittamiseen liittyvillä tarkoituksenmukaisuusnäkökohdilla voi olla vaikutusta kunnan toimialan määräytymiseen. Heidän mukaansa kyse on oikeastaan yleisestä tarkoitussidonnaisuuden vaatimuksesta<sup>160</sup>. Huolellisesti ja varovaisesti hoidettu sekä kunnan edut turvaava yksittäinen tukitoimenpide saattaa kuulua

---

<sup>157</sup> Harjula – Prättälä 2004 s. 104.

<sup>158</sup> KHO:1988 A 23

<sup>159</sup> Heuru 2001 s. 89.

<sup>160</sup> Heuru kuitenkin korostaa, että tarkoituksenmukaisuus on syytä erottaa tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta. Heuru 2001 s. 89.

kunnan toimialaan. Vastaavasti ilman huolellista harkintaa tehty, epätarkasti suoritettu, epämääräisiä riskejä sisältävä toimenpide, jää kunnan toimialan ulkopuolelle.<sup>161</sup>

Kunnan tai kuntalaisten toimenpiteestä saama taloudellinen hyöty voi vaikuttaa olennaisesti siihen onko yksittäinen toimenpide tarkoituksenmukainen ja samalla siis osa kunnan toimialaa. Tämä taloudellinen hyöty voi esiintyä myöhemmin kertyvinä tuloina tai toimenpiteestä kertyvinä säästöinä. Kuitenkaan taloudellinen hyöty ei itsessään tee oikeutetuksi toimenpidettä, jota ei muulla tavalla pidetä kunnan toimialaan kuuluvana.<sup>162</sup>

Erotuksena tarkoituksenmukaisuuden periaatteeseen tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää sen, että kunnan viranomaisen ei voi harkintavaltaa käyttäessään edistää muita kuin sen tehtäviin kuuluvia tarkoituksia. Tämä pätee myös sopimuksiin, jos niiden sisältö ei kuulu viranomaisen tehtäviin. Tarkoitussidonnaisuuteen kuuluu, että tehtävän perimmäinen tarkoitus ei saa olla muu, kuin mihin se alkujaan on osoitettu. Kyse on siis lähinnä viranomaisen harkintavallan käytöstä ja sen oikeellisuudesta.<sup>163</sup> Tuon harkintavallan perusteella kunnan viranomaiselle kuuluva toimivalta rajautuu lain asettamiin kehyksiin ja antaa lain kehyksen puitteissa mahdollisuuden päätyä erilaisiin ratkaisuihin.<sup>164</sup> Samoin voisi tulkita koko kunnan tehtävien ottamista.

### ***3.3.6 Muita yleisen toimialan määräytymisen perusteita***

Hallituksen esityksessä kuntalaiksi mainittujen hallinnossa noudatettavien yleisten periaatteiden lisäksi kunnan yleistä toimialaa rajaa myös joukko muita periaatteita. Tärkeimpinä niistä ovat tehtävän yleishyödyllisyys ja tehtävän paikallisuus. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä on annettu painoarvoa myös

---

<sup>161</sup> Hannus – Hallberg 2000 s. 84–85.

<sup>162</sup> Hannus – Hallberg 2000 s. 85.

<sup>163</sup> Harjula – Prättälä 2004 s. 109, Heuru 2001 s. 89, Heuru 2003 s. 311 ja Mäenpää 2000 s. 199.

<sup>164</sup> Ryynänen 1991 s. 140.

näille periaatteille ja niitä on tulkittu myös kunnallisoikeudellisessa kirjallisuudessa.

Tehtävän yleishyödyllisyyden perusteella kunnan itselleen ottamien tehtävien on oltava kuntalaisten yhteisiä asioita. Yhteisten asioiden ei kuitenkaan aina tarvitse olla sellaisia, missä jokainen kuntalainen saisi toimenpiteistä hyötyä. Kunnan ottamien tehtävien yhteisyys määräytyy normaalisti sen mukaan, kuinka suurelle osalle kunnan asukkaista tehtävästä on ollut hyötyä. Kunnan toimenpiteestä välitöntä hyötyä saavan joukon ei välttämättä tarvitse olla kovin suuri. Pääasia on, että toimenpiteestä on ollut kunnalle kokonaisuutena hyötyä. Toimialaan kuulumisen ratkaisee siis lopulta se, onko tehtävän ottaminen kokonaisuudessaan kunnan ja kuntalaisten edun mukaista. On kuitenkin huomioitava, että kunnan tehtävien hoidon pitää yleishyödyllisyydessäänkin olla yleisesti hyväksyttävää, tarkoituksenmukaista ja sopivaa.<sup>165</sup>

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa yleishyödyllisyys on noussut esiin myös ratkaistaessa kuntien elinkeinotukia. Korkein hallinto-oikeus esimerkiksi kumosi kunnanvaltuuston päätöksen tapauksessa, jossa kunta oli taannut suuren lainan alueellansa toimivalle juuston valmistusta harjoittavalle osuuskunnalle. Takausta oli perusteltu työllisyysperustein, mutta korkein hallinto-oikeus katsoi aiempien erimuodoissa annettujen tukien, kunnan voimavarojen ja lainan suuruuden yhdessä vaikuttaneen siihen, että asiaa ei voitu pitää kunnan yhteisenä asiana.<sup>166</sup>

Tehtävän paikallisuutta on myös tarkasteltu kunnan toimialan määräytymisen perusteena. Paikallisuus kohdistaa kunnan hallinnon kunnan omaan alueeseen. Periaatetta tarkastellaan yleensä harkittaessa sitä, onko tehtävän ottaminen kunnan hoidettavaksi asukkaiden edun mukaista. Suppeasti tulkittuna paikallisuusperiaate tarkoittaa sitä, että kunta voi hoitaa tehtäviään vain alueellaan tai vain niitä tehtäviä, joista on hyötyä sen omille asukkaille. Kunta voi toki järjestää joidenkin tehtäviensä hoitoa kunnan alueen ulkopuolella tai sieltä käsin hoidettuna. Kunnan virastoja tai laitoksia voi sijoittaa kunnan alueen ulkopuolelle, sa-

---

<sup>165</sup> Hannus – Hallberg 2000 s. 86 ja Harjula – Prättälä 2004 s. 100.

<sup>166</sup> KHO 15.1.1975 T 168.

moin kuin kunta voi hankkia toisen kunnan alueelta virkistysalueita. Kunta saa siis toimia välillisesti tämän periaatteen vastaisesti, mutta kunnan niin toimiessa on ratkaisevaa se, onko tehtävän hoidolla kunnalle ja sen asukkaille hyötyä.<sup>167</sup>

Yleisenä piirteenä ja tausta-ajatuksena kaikissa kunnan toimialaa rajoittavissa tai muutoin koskevissa periaatteissa on kuntien edun turvaaminen. Toisaalta periaatteet turvaavat samalla myös kuntalaisten etuja ja ovat siten rajana näiden erilaisten etujen ristipaineessa.

---

<sup>167</sup> Hannus – Hallberg 2000 s. 86–87 ja Harjula – Prättälä 2004 s. 101–102.

## **4 Kuntien elinkeinotoiminnan tukemisen rajat kunta-laissa**

### ***4.1 Elinkeinotoiminnan tukeminen yleisen toimialan tulkinnassa***

#### ***4.1.1 Elinkeinopolitiikka kuntalaissa***

Kuntien elinkeinotoiminnan tukeminen sisältyy Kuntal. 2.1 §:ssä säädettyyn yleiseen toimialaan, jota rajaavat siis edellisessä luvussa kuvatut oikeuskirjallisuudessa esiintyvät ja hallinnossa noudatettavat yleiset periaatteet. Vaikka lainkohta on väljästi säädetty ja jätetty siten joustavaksi, näyttäisi kunnan elinkeinotukien tulkinta pysähtyneen, ainakin oikeuskirjallisuuden perusteella, jo ennen nykyistä kuntalakia varsin stabiiliin tilaan.

Elinkeinotoiminnan tukeminen on ollut erityiskysymys kunnan yleistä toimialaa käsiteltäessä jo pitkään. Nykyisen kuntalain aikana sen käsittely näyttää kuitenkin jääneen jo hieman taka-alalle. Samoin korkeimman hallinto-oikeuden tapauksia elinkeinotoiminnan tukemista nykyisen kuntalain voimassaoloajalta on varsin vähän. Tästä voisi päätellä, että kiinnostus asiaan on vähentynyt. Valitusten määrään vaikuttaa osaltaan toiminnan yleinen hyväksyntä. Elinkeinoelämän toiminnan edellytysten luonti on nähty kauttaaltaan asiaksi, jota kunnan on hoidettava.

Tässä luvussa käsitelen elinkeinotoiminnan tukemista yleisen toimialan osana, siten kuin asia on nykyisessä oikeuskirjallisuudessa esitetty. Käsitelen elinkeinotoiminnan tukemista välillisen ja välittömän tukemisen kannalta erikseen, jolloin tulee esiin myös se linja, joka on vakiintunut aiheen tulkinnassa.



#### **4.1.2 Välillinen elinkeinotoiminnan tukeminen**

Kunnan tuki elinkeinotoiminnalle voidaan jakaa välilliseen ja välittömään. Välilliseen tukeen kuuluu elinkeinotoiminnan yleisten edellytysten parantaminen. Välitöntä tukea taas on lainojen, avustusten ja takausten myöntäminen. Tällaisessa toiminnassa ei ole kyse kunnan omasta liiketoiminnasta eli suorasta osallistumisesta elinkeinotoimintaan. Kunta voi kuitenkin tukea elinkeinotoimintaa välillisesti esimerkiksi osuuksilla kehitysyhtiöissä.<sup>168</sup>

Elinkeinopolitiikka on keskeinen kunnan yleiseen toimialaan kuuluva tehtäväalue. Kunta huolehtii elinkeinotoiminnan yleisistä edellytyksistä. Talouselämän ja yritystoiminnan yleisiä edellytyksiä kunnan alueella parantavat esimerkiksi maankäytön suunnittelu, kunnallistekniikan rakentaminen, energia- ja jätehuollon järjestäminen sekä koulutustehtävät. Toisaalta myös kunnan hallinnon tasolla ja sen tarjoamilla palveluilla on suora vaikutus yritystoiminnan yleisille edellytyksille. Tavallisesti kuitenkin näiden edellytysten parantamiseen luetaan lähinnä yritystoimintaa tukeva selvitys-, tutkimus- ja tiedotustoiminta, riittävä asuntokanta, tarpeellisen työvoiman saatavuus sekä jo edellä mainitut yhdyskuntatekniset ja maapoliittiset toimet. Nämä elinkeinoelämää tukevat toimet ovat oikeuskäytännössä vakiinnuttaneet paikkansa kunnan toimialassa.<sup>169</sup>

Joskus saattaa kuitenkin olla vaikea erottaa, onko toimenpide elinkeinotoiminnan yleisten edellytysten parantamista vai yksittäisen yrityksen tukemista. Esimerkkinä tällaisesta toiminnasta voidaan pitää kunnan rakentamia teollisuushalleja. Teollisuushallien rakentamiseen on yleisesti suhtauduttu kunnan toimialan kannalta myönteisesti. Eroa suhtautumisessa ei ole ollut eri kuntien välillä eikä sillä, onko halli rakennettu etukäteen tiettyjä yrityksiä varten vai luovutettavaksi mille tahansa yritykselle. Ongelmallista teollisuushallin rakentaminen on silloin, jos halli rakennetaan tilaustyönä jotain yritystä varten. Tällainen yksityisen liiketoiminnan välitön edistäminen voi kuulua kunnan toimialaan vain erityisten syi-

---

<sup>168</sup> Eilavaara 1986 s. 35.

<sup>169</sup> Hannus – Hallberg 2000 s. 88 ja Harjula – Prättälä 2004 s. 110.

den vallitessa.<sup>170</sup> Samoin yritystilojen vuokraaminen on yleisten edellytysten luomista siinä tapauksessa, että se ei vääristä kilpailua. Kuntien pitääkin saada katettua tällaisesta toiminnasta ainakin kulunsa.<sup>171</sup>

Kunta voi toimialansa puitteissa osallistua myös erillisen yrityspalvelu- tai kehitysyhtiön toimintaan. Kunnat ovat perustaneet tällaisia yhtiöitä usein yhteistyössä keskenään, sekä monesti myös yksityisten osakkeenomistajien kanssa. Nämä kehitysyhtiöt tarjoavat elinkeinoelämälle yritystoiminnan kehittämisspalveluja. Samoin kunnat ovat joissain tapauksissa osallistuneet riskisijoitustoimintaan, jossa kerätään varoja rahastoihin ja sijoitetaan niitä edelleen vähemmistö-osuuksina yrityksiin. Tällaisten yritysten toimintaan kunnat ovat voineet osallistua sillä perusteella, että toiminnan tavoitteena on esimerkiksi edistää kunnan elinkeinorakenteen kehittymistä ja työllisyyttä.<sup>172</sup> Tällaiseen yritystoimintaan osallistumisen ainoa tarkoitus ei siis voi olla taloudellisen voiton tavoittelu.

Elinkeinotoiminnan välillisen tukemisen raja saattaa tulla vastaan ryhdyttäessä luomaan erityisiä edellytyksiä elinkeinotoiminnalle. Toimenpiteisiin saattaa liittyä yrittäjäriskin ottamista ja kunnan asukkaiden yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaamista. Kunta ei siis pääsääntöisesti voi ottaa yrittäjäriskiä omalla toiminnallaan tai tukemalla tällaista toimintaa. Kunta ei myöskään voi loukata asukkaiden tasapuolista kohtelua. Poikkeaminen näistä säännöistä on sallittavaa, mikäli sitä voidaan perustella paikkakunnan työllisyyden parantamisella, elinkeinorakenteen monipuolistumisella, asunto-olojen parantamisella tai muilla niihin rinnastettavilla asioilla.<sup>173</sup>

---

<sup>170</sup> Hannus – Hallberg 2000 s. 88–89.

<sup>171</sup> Westling 1997 s. 20.

<sup>172</sup> Harjula – Prättälä 2004 s. 113–114.

<sup>173</sup> Heuru 2001 s. 56–57.

### **4.1.3 Välitön elinkeinotoiminnan tukeminen**

Kuntien välitöntä tukea yrityksille on pidetty kunnan toimialaan kuuluvana, mikäli sen on voitu osoittaa luovan merkittäviä positiivisia ulkoisvaikutuksia. Ongelmallisen tilanteen väliaikainen ratkaiseminen tai vaikkapa teknisen kehityksen edistäminen kunnan alueella voivat olla riittäviä perusteita välittömän tuen kuulumiselle kunnan toimialaan.<sup>174</sup> Kunnan on katsottu voivan antaa toimialansa puitteissa välitöntä tukea yrityksille edistääkseen niitä tarkoituksellisesti, joita se olisi omalla yritystoiminnallaankin voinut edistää. Esimerkkeinä tällaisista toimialoista ovat esimerkiksi energiahuolto ja matkailu.<sup>175</sup>

Aiemmin kunta on voinut tukea muiden toimialojen yrityksiä vain työllisyyden edistämiseksi kunnassa, mutta käytäntö on vähitellen väljentynyt. Nykyisessä käytännössä on annettu erityistä painoarvoa kuntien omille erityisolosuhteille ja kunnan tukitoimenpiteen perusteluille.<sup>176</sup> Tärkeää on, että kunta voi osoittaa tuen erityispiirteet. Erityispiirteinä voidaan pitää esimerkiksi elinkeinorakenteen monipuolistamista ja työllisyysnäkökohtia. Vaikuttavia tekijöitä ovat myös toiminnan riskin suuruus kunnan kannalta ja yrityksen antamat vakuudet.<sup>177</sup>

Kuntien antamat takaukset saattavat olla riskialttiita ja takaukseen kuntien elinkeinotoiminnan tukimuotona on suhtauduttu varsin kriittisesti. Takaukseen sisältyvä riski ei saa vaarantaa kunnan toiminnan jatkuvuutta, vaan sen on oltava järkevässä suhteessa kunnan kantokykyyn.<sup>178</sup> Taloudellisen riskin arvioiminen jää usein tarkoituksenmukaisuusharkinnan varaan. Esimerkiksi konkurssikyp- sän yrityksen tukeminen kunnan toimesta voi tulla kysymykseen vain poikkeuksellisissa tapauksissa.<sup>179</sup>

Kunnalliskomitean mietinnössä otettiin tiukasti kantaa kuntien välittömään elinkeinotoiminnan tukemiseen. ”Komitea on kiinnittänyt erityistä huomiota kuntien

---

<sup>174</sup> Heuru 2001 s. 57.

<sup>175</sup> Harjula – Prättälä 2004 s. 118.

<sup>176</sup> Harjula – Prättälä 2004 s. 118–119.

<sup>177</sup> Eilavaara 1986 s. 38.

<sup>178</sup> Harjula – Prättälä 2004 s. 118.

<sup>179</sup> Hannus – Hallberg 2000 s. 91.

sitoumuksiin, erityisesti yrityksille annettuihin takauksiin, jotka ovat ilmeisessä epäsuhteessa kunnan taloudellisiin ja muihin voimavaroihin. Komitea toteaa, että kunnan toimialaan ei kuulu sellaisten riskien ottaminen, jotka toteutuessaan voivat vaarantaa kunnan toiminnan jatkuvuuden. Takauksia ja muuta tukea tulisi yleensä antaa vain sellaisille yhteisöille, jotka ovat kunnan määräämisvallassa tai joiden toiminta läheisesti liittyy kunnan omaan toimintaan.”<sup>180</sup>

Hallituksen esityksessä kuntalaksi vuodelta 1994 ehdotettiin kunnalliskomitean mietinnöstä poiketen otettavaksi lakiin säännös kuntien takaussitoumuksista yhtiön ja säätiön velasta. Sen perusteella kunta olisi voinut päättää takaussitoumuksen tai muun vakuuden antamisesta yhtiön tai säätiön velasta vain sellaisille yhtiöille ja säätiöille, joihin sillä on määräämisvalta tai jotka hoitavat kunnan tehtävää.<sup>181</sup>

Säännöksen ottamista kuntalakiin perusteltiin hallituksen esityksessä siten, etteivät kunnat ole mieltäneet elinkeinotoimintaan kohdistuviin takauksiin liittyviä riskejä. Kuntien luottotappiot olivat 1990-luvulle tultaessa lisääntyneet huomattavasti. Oikeuskäytännössä kuntien takauksia ja lainanantoja oli pidetty erityisesti syistä hyväksyttävänä kunnan toimialaan kuuluvina toimina. Erityisenä syynä hallituksen esityksessä mainitaan työllisyyden edistäminen. Esityksessä ehdotettiin, että kunnat olisivat voineet jatkossa antaa takauksia ja muita vakuuksia vain kuntakonsernin sisällä.<sup>182</sup>

Hallintovaliokunta ei esittänyt mainittua säännöstä kuntalakiin. Sen mietinnössä todetaan, että hallituksen esityksessä ehdotettu lainkohta on ristiriidassa kuntalain tavoitteena olleen kuntien liikkumavapauden lisäämisen kanssa. Valiokunta totesi, että toteutuessaan lainkohtaa olisi ollut mahdollista kiertää erilaisin laina- ja yhtiöjärjestelyin, jolloin menettely olisi jäänyt kansanvaltaisen päätöksenteon ulkopuolelle. Sääntelyn jättäminen ennalleen olikin perusteltua, sillä tuomioistuimet olivat olleet tarkkoja tulkinnoissaan. Oikeuskäytännössä esimerkiksi ta-

---

<sup>180</sup> KM 1993:33 s. 190–191.

<sup>181</sup> HE 192/1994 s. 137.

<sup>182</sup> HE 192/1994 s. 55–56 ja 115.

kaussitoumuksen antaminen yrityksen velasta oli edellyttänyt turvaavaa vasta-  
vakuutta.<sup>183</sup>

Valiokunta korosti kuitenkin, että varsinaisen yritysrisikin ottaminen ei sovellu kuntien elinkeinopolitiikkaan. Takauksia antaessaan kuntien pitää olla pidättäytyväisempiä. Takauksiin liittyvän riskin pitää olla suhteessa kunnan vastuun kantokykyyn, eikä takaus saa vaarantaa kunnan toiminnan jatkuvuutta. Takauksia ja muuta suoraa tukea tulisi antaa pääasiassa vain kunnan määräämisvallassa oleville tai kunnan omaan toimintaan läheisesti liittyville yhteisöille. Valiokunta korosti myös, että päävastuu yritysten riskirahoituksesta on valtiolla.<sup>184</sup>

Julkisella sektorilla yritysten riskirahoituksen päävastuun jättämistä valtiolle on perusteltu muun muassa kansantalouden ja liike-elämän eduilla. On terveempää, että yritykset itse joutuvat luomaan pohjan omille toimintaedellytyksilleen. Valtion tukitoimet tehdäänkin yhdenmukaisin perusteluin tarkkojen selvitysten pohjalta kokonaisuus huomioon ottaen. Kuntien kilpailua yrityksistä tulisikin välttää. Liiallinen kilpailu elinkeinotoiminnan sijoittumisesta kunnan alueelle saattaa saada epäterveitä piirteitä, joiden lopulliset vaikutukset eivät välttämättä ole positiivisia yhteiskunnallisen kokonaisuuden kannalta.<sup>185</sup>

Sekä hallituksen esityksessä kuntalaiksi että kunnalliskomitean mietinnössä arvioidaan, että Euroopan yhdentymiskehityksellä on kuntien yritystoiminnan tukemista hillitsevä vaikutus. Niissä oletetaan kehityksen kulkevan siihen suuntaan, että lähtökohtaisesti julkinen tuki ei saa aiheuttaa kilpailun vinoutumista yhteismarkkinoilla.<sup>186</sup> Käsittelen asiaa tarkemmin luvussa 5.

---

<sup>183</sup> HaVM 18/1994 vp. s. 14–15.

<sup>184</sup> HaVM 18/1994 vp. s. 15.

<sup>185</sup> Hannus – Hallberg 2000 s. 93.

<sup>186</sup> HE 192/1994 s. 21 ja KM 1993:33 s.191.

## **4.2 Elinkeinotoiminnan tukeminen kunnissa**

### **4.2.1 Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut kuntien elinkeinojen tukemisesta nykyisen kuntalain ajalta**

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulleiden kuntien elinkeinotoiminnan tukemista koskevien asioiden määrä on pienentynyt jatkuvasti. Samoin myös kunnan toimialaa koskevien kysymysten määrä on pienentynyt varsin minimaaliseksi. Elinkeinotoiminnan tukemista koskevia korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuja on vain kaksi nykyisen kuntalain ajalta. Asiaan vaikuttaa luonnollisesti se, ettei kuntien toiminnan rajoja enää koeta ongelmallisiksi. Toisaalta kuntien tehtävien määrä on kasvanut niin suureksi, ettei yksittäisiin toimiin kiinnitetä enää niin paljon huomioita kuin ennen.

Oikeustulkinnan vakiintumisesta kertoo se, että oikeuskirjallisuudessa viitataan runsaasti aiemman kunnallislain aikaisiin ratkaisuihin, joita olen selostanut tarkemmin jo aiemmin. Kunnan toimialaa koskevien ratkaisujen vähäinen määrä kertoo toisaalta myös siitä, että uusi laki on ollut toimiva ja ettei oikeuskirjallisuudessa määritelyihin oikeusperiaatteisiin ole tullut merkittäviä muutoksia. Toisaalta ratkaisujen vähäisyyden vuoksi niistä ei voi tehdä liian pitkälle meneviä yleistyksiä. On kuitenkin mielenkiintoista selvittää, mistä ratkaisuissa on ollut kyse, ja siksi käsittelenkin seuraavassa mainitsemani korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuja sekä lisäksi muutamaa muuta tapausta.

Toisessa vuosikirjaratkaisussa käsiteltiin kaupunginvaltuuston hyväksymää pääomasijoitusrahaston sääntöä. Siinä oli muun ohella määrätty, että rahaston pääomasta tehdään oman pääoman ehtoisia sijoituksia paikkakunnalle sijoitettiin tai paikkakunnalla laajentaviin yrityksiin. Sijoitusten ehdoksi oli asetettu uusien pysyvien työpaikkojen syntyminen ja kohdeyrityksen toimiminen kaupungissa kiinteässä toimipaikassa. Kaupunginhallitus oli asettanut kunnan oman toimielimen, sijoitustoimikunnan, päättämään kyseisistä sijoituksista. Sijoitustoimikunnan päätösten lainmukaisuutta oli valvottava valituksilla kulloinkin erikseen. Korkein hallinto-oikeus piti pääomasijoitusrahaston sääntöjä kuntalain mukaisina ja siten kunnan toimialaan kuuluvina. Ratkaisuun vaikuttivat kaupun-

gin huonosta työllisyystilanteesta aiheutuvat erityisolosuhteet ja pääomasijoitusrahaston säännöistä ilmenevä tarkoitus pysyvien työpaikkojen luomiseen. Tällainen työllisyyttä edistävä toiminta kuului korkeimman hallinto-oikeuden tulkinnassa KuntaL 2.1 §:n mukaan kunnan toimialaan.<sup>187</sup>

Toinen vuosikirjaratkaisu koski kaupungin päätöstä ryhtyä osakkaaksi suunniteltuun alueelliseen IT-yhtiöön. Suunnitellun yhtiön toiminnan keskeisenä tavoitteena oli edistää sekä kuntien yhteistoimintaa tietotekniikkapalvelujen järjestämisessä että laajemminkin seudullista kehitystä informaatioteknologian avulla. Kaupungin osakkuus yhtiössä edisti näin myös elinkeinotoiminnan yleisiä edellytyksiä kaupungissa. Tämän vuoksi kaupungin osakkuutta kyseisessä IT-yhtiössä voitiin pitää sellaisena kaupungin itsehallintoon kuuluvana tehtävänä, joka KuntaL 2.1 §:n mukaan kuului kunnan toimialaan.<sup>188</sup>

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on ratkaistu nykyisen kuntalain voimassaoloaikana lisäksi muutamia kuntien takauksiin liittyviä tapauksia. Niiden perusteella voidaan edelleen todeta, että takausten antamiseen tarvitaan painavat perusteet. Ratkaisuissa perusteltiin takausten kuulumista kuntien toimialaan sillä, että takaukset turvasivat kuntien työllisyyttä ja työpaikkaomavaraisuutta. Lisäksi niillä oli myönteinen vaikutus kunnan elinkeinorakenteeseen.<sup>189</sup>

Takauksen ei katsottu kuuluvan kunnan toimialaan tapauksessa, jossa kunta takasi lainan rakennusliikkeelle rivitalohanketta varten. Kunta oli perustellut sen opettajien asuntotarpeella ja toisaalta sillä, että kyseinen rakennusliike oli ainoa urakoitsija, joka omisti rakennuskelpoisia tontteja kunnassa. Valtuuston päätöksen lähtökohta ei ollut siis tukea kyseistä yritystä, vaan saada opettajat pysymään kunnassa, jolloin heidän verotulonsa jäisivät kuntaan. Takausjärjestelyn ei katsottu kuuluvan normaaliin asuntojen hankintamenettelyyn eikä rakennusliikkeen tukemista voitu pitää kunnan toimialaan kuuluvana tehtävänä. Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan vielä erikseen, että välittömän tuen antami-

---

<sup>187</sup> KHO 2002:42.

<sup>188</sup> KHO 02.08.2001/1738.

<sup>189</sup> KHO 21.6.2001 T 1480 ja KHO 17.12.2002 T 3337.

nen yksityisille kuului kunnan toimialaan vain erityisen painavien syiden nojalla.<sup>190</sup>

Näiden ratkaisujen perusteella voidaan sanoa, ettei päätösten linja ole juuri muuttunut uuden kuntalain myötä. Muutaman tapauksen perusteella ei kuitenkaan voi ryhtyä suuriin yleistyksiin, mutta korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen perustelujen mukaan edelleenkin työllisyyden edistäminen kunnassa on erityisen painava syy tukea elinkeinotoimintaa. Toinen merkittävä syy on elinkeinoelämän yleisten edellytysten parantaminen kunnan alueella. Näinhän on ollut myös aiempien kunnallislakien aikaisissa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa, mutta viimeiset ratkaisut selventävät sitä linjaa, jonka mukaan varsinkin työllisyyskysymykset ovat kuntien elinkeinotoiminnan edistämisen sallittavuuden tärkein peruste.

#### **4.2.2 Kuntien elinkeinopoliittinen toiminta**

Luvussa 2 käsittelin paitsi kuntien elinkeinopolitiikan rajojen tulkintaa, myös sitä, minkälaista kuntien elinkeinopolitiikka on ollut eri aikoina kunnissa. Käytännössä elinkeinotoiminnan tukemisen rajat muotoutuvat siitä, minkälainen toiminta hyväksytään ja mistä ei valiteta. Toisaalta myös siitä mistä on valitettu ja mikä kielletään tuomioistuimissa. Onkin siis syytä tarkastella, minkälaista elinkeinopolitiikkaa ja missä laajuudessa kunnissa nykyisin harjoitetaan.

1990-luvulla kunnallisen elinkeinopolitiikan painopiste on vähitellen asettunut elinkeinoelämän ja yritysten toimintaedellytysten kehittämiseen. Kuntien välinen kilpailu on johtanut siihen, että kunnat ovat pyrkineet saamaan aikaan mahdollisimman hyvät yleiset toimintamahdollisuudet yrityksille. Lähes kaikki yleisten edellytysten luomisen keinot fyysisen infrastruktuurin rakentamisesta yritysten henkilöstön palvelujen parantamiseen ovat kunnissa käytössä.<sup>191</sup>

---

<sup>190</sup> KHO 2.6.2003 T 1345.

<sup>191</sup> Sisäasiainministeriö 2000 s. 119–120.



Samalla kun kuntien välinen kilpailu on korostunut, myös yhteisöveron tuoton merkitys on tullut yhä tärkeämmäksi kuntien rahoitus pohjalle. Samalla houkutus saada yritystoimipaikkoja oman kunnan alueelle jopa epätervein keinoin lisääntyy. Näin on varsinkin tilanteessa, jossa kilpaillaan yritystoimipaikasta saman työ- ja markkina-alueen sisällä. Epäterveitä kilpailukeinoja ovat esimerkiksi tukilupaukset ja toimitilojen tuettu tarjonta. Tällaista toimintaa on kuitenkin yleisesti kritisoitu ja sellaista on käytetty aiemmin paljon nykyistä enemmän.<sup>192</sup>

Arto Ikola, Timo Rothovius ja Petri Sahlström ovat tarkastelleet tutkimuksessaan Yritystoiminnan tukeminen kunnissa kuntien elinkeinopolitiikkaa 2000-luvulla<sup>193</sup>. Tutkimus perustui kyselyyn, johon vastasi Suomen 448 kunnasta 113. Niistä 9 kuntaa ei tukenut mitenkään yritystoimintaa ja 11 kuntaa vain sellaisia yrityksiä, joissa se on itse omistajana. Loput 93 kuntaa tukivat omia ja yksityisen sektorin yhtiöitä.<sup>194</sup>

Kuntien tilinpäätösluvuista on lähes mahdotonta eritellä tukitoimiin käytettyjä varoja, koska kunnat tuntuvat olevan haluttomia erittelemään niitä. Osa tuista kulkeutuu kehitys- ja elinkeinoyhtiöiden kautta, ja joitakin projekteja saatetaan nimetä muiksi kuin yritystuiksi. Esimerkiksi tieinvestointi, joka on tehty yrityksen pyynnöstä, sijoitetaan tilinpäätöksessä yhdyskuntapalveluihin. Rajanveto yritystukien ja muiden investointien välillä onkin vaikeaa ja tarkkoja lukuja tuista on käytännössä mahdotonta saada.<sup>195</sup> Hyvän kuvan tukien suuruusluokasta antaa se, että elinkeinopolitiikkaan käytettyjen menojen osuus kuntien kokonaiskuluisista oli vuonna 2000 arviolta 2-3 prosenttia<sup>196</sup>.

Kuntien ilmoittamat tärkeimmät syyt investointien tukemiseksi tai toteuttamiseksi olivat syntyvät työpaikat, verotulojen lisäys ja kunnan asukasluvun kasvu. Lisäksi varsinkin isot kunnat pitivät tärkeänä alueen teollisuuden monipuolistumista. Pienet kunnat taas haluavat elävöittää kuntaa yleisesti. Myös liipaisinvaihtusta pidetään tärkeänä. Sillä tarkoitetaan tilannetta, jossa investoinnilla saa-

---

<sup>192</sup> Aronen 2001 s. 20.

<sup>193</sup> Tämä on tuorein ja kattavin aihepiiriä koskeva kartoitus. Tämän vuoksi viitataan tutkimukseen varsin usein.

<sup>194</sup> Ikola ym. 2004 s. 11.

<sup>195</sup> Ikola ym. 2004 s. 12–13.

<sup>196</sup> Ahvo-Lehtinen – Miettinen 2002 s. 21.

daan aikaan niin paljon uusia työpaikkoja, että sillä on vaikutusta kunnan elinkeinorakenteeseen. Esimerkiksi teollisuusinvestointi voi synnyttää paikkakunnalle lisäksi alihankintayrityksiä.<sup>197</sup>

Kauppa- ja teollisuusministeriön yritystukityöryhmän kyselyn mukaan kunnat voidaan karkeasti jakaa elinkeinopoliittisten tavoitteiden perusteella kahteen ryhmään. Toisen ryhmän muodostavat sellaiset kunnat, joiden elinkeinopoliittisena tavoitteena on etusijaisesti olemassa olevien työpaikkojen säilyttäminen ja uusien työpaikkojen luominen alueen yrityksille. Nämä työllisyysnäkökohtia elinkeinopolitiikassaan korostavat kunnat suhtautuvat varsin suopeasti yritystukiin ja näkevät niiden vaikutukset myönteisinä. Toiseen ryhmään taas kuuluvat sellaiset kunnat, jotka pyrkivät pääsääntöisesti luomaan alueensa yritystoiminnalle paremmat edellytykset. Tämän ryhmän kunnissa yritystukien katsottiin edistyneen lähinnä yrityksen yleisiä toimintaedellytyksiä.<sup>198</sup>

Kuntien käyttämät tukimuodot ovat nykyisin varsin moninaiset. Toisaalta joissain kunnissa on luovuttu kokonaan suorista rahatuista, lainatakauksista ja suorista lainoista. Yrityksen merkittävyys kunnalle vaikuttaa tuen kokoon ja sen muotoon. Pienet kunnat voivat tehdä kuitenkin kokoonsa nähden isojakin yritystukipäätöksiä, jos se takaa ison työllistäjän tulemisen paikkakunnalle tai sen siellä pysymisen.<sup>199</sup>

Kuntien suorista yritystukimuodoista yleisin ja tärkein on yhtiön haluaman alueen kaavoitus. Peräti 80 prosenttia kunnista käyttää tätä tukimuotoa. Se onkin varsin riskitön tukemisen tapa, joka ei sido liikaa kunnan rahaa. Toisaalta sen ansiosta kunta voi myös tuloja joko myymällä tai vuokraamalla tontin. Lähes kaksi kolmannesta kunnista käyttää yritystukimuotona myös teollisuustilojen tai vastaavien kohteiden korjausta ja rakentamista, työvoiman hankinnassa auttamista sekä liikenneyhteyksien rakentamis- ja parannustöitä. Kuntien paljon käytämiä tukimuotoja ovat myös tontin myyminen tai tontin, hallin taikka vastaavan

---

<sup>197</sup> Ikola ym. 2004 s. 19–20.

<sup>198</sup> Yritystukityöryhmä 1998 s. 25–26.

<sup>199</sup> Ikola ym. 2004 s. 31.

vuokraaminen edullisesti.<sup>200</sup> Nämä perinteiset tukemistavat ovat kaikki sellaisia, joissa kuntien taloudellinen riski on varsin pieni.

Sellaisia tukimuotoja, joissa kunta voi konkreettisesti menettää rahaa, käyttää vain pieni osa kunnista. Kuntien keskuudessa käytetyin tällainen tukimuoto ovat yhtiöiden lainatakaukset. Niitä yritystukimuotona käyttää vain 20 prosenttia kunnista. Takaukseen liittyy paljon riskejä, mutta se voi myös tuoda tuloja takauksesta saatavina takausprovisioina. Yrityksille kunnan lainatakaus voi olla hyvin merkittävä, sillä sen ansioista yritys saa yleensä pankilta selkeästi edullisempaa lainaa kuin se muuten saisi. Toiseksi yleisin rahallisen riskin yritystukimuoto on suoran lainan antaminen yrityksille. Vain 10 prosenttia kunnista on valmiita siihen.<sup>201</sup>

Muita tukimuotoja käytetään vain muutamissa kunnissa. Tällaisia on esimerkiksi ilmaisen sähkö- tai vesiliittymän rakentaminen, tontin luovuttaminen ilmaiseksi yrityksen käyttöön, edulliset internet-yhteydet, yhteisomistus, lunastuspykälä ja asiakkaiden ja kumppaneiden hakeminen yrityksille.<sup>202</sup>

Matkailun edistämistä on yleisesti pidetty hyväksyttävänä kuntien elinkeinopoliittisena muotona. Kunnat ovatkin jatkaneet sen tukemista suurin panoksin. Esimerkiksi pieni Jämin kunta on panostanut erilaisiin hiihtoputki-, hotelli- ym. hankkeisiin<sup>203</sup>. Samoin keskikokoinen Jämsän kaupunki on näyttävästi panostanut Himoksen alueen kehittämiseen sekä tehnyt laajamittaisen yhteistyösopimuksen rakennuttaja- ja hotelliyrityksen kanssa. Yhteistyötä tehdään kokonaisvaltaisesti aina kaavoituksesta lähtien.<sup>204</sup> Tällainen laajamittainenkin matkailun edistäminen on katsottu yleisesti kuuluvaksi kunnan toimialaan.

---

<sup>200</sup> Ikola ym. 2004 s. 31–33.

<sup>201</sup> Ikola ym. 2004 s. 33.

<sup>202</sup> Ikola ym. 2004 s. 32.

<sup>203</sup> AL 11.4.2005 s. 10.

<sup>204</sup> Jämsän kaupungin tiedote 2006.

### **4.2.3 Elinkeinotoimen osakeyhtiöt**

Käsittelen elinkeinotoimen osakeyhtiöitä kuntien elinkeinopoliittisen toiminnan osana vain viitteellisesti. Tarkoitukseni on antaa kokonaiskuvaa siitä, mitä elinkeinoyhtiöillä tarkoitetaan ja selvittää syitä niiden käyttöön. En paneudu syvemmin osakeyhtiöiden yksityisoikeudellisiin erityispiirteisiin. Kunnan toimialan näkökulmasta elinkeinoyhtiöiden pitäisi toimia samojen sääntöjen puitteissa kuin peruskunnankin elinkeinopolitiikassaan.

Kunnalliset elinkeinotoimen osakeyhtiöt voidaan jakaa toimintojensa mukaisesti teollisuuskiinteistöyhtiöihin ja yrityspalveluyhtiöihin eli kunnallisiin kehittämissyhtiöihin. Teollisuuskiinteistöyhtiöt harjoittavat nimensä mukaisesti teollisuustilojen vuokrausta ja yrityskiinteistöjen huoltoa. Yrityspalveluyhtiö hoitaa kaikki elinkeinonasiamiehen toimenkuvaan kuuluvat tehtävät tai osan niistä. Yli puolet kuntien elinkeinoyhtiöistä on tätä tyyppiä.<sup>205</sup>

Monessa kunnassa elinkeinoyhtiöt ovat tärkeä osa yritystoiminnan tukemiseen käytettäviä työkaluja. Niitä on perustettu etenkin 1990-luvulla, ja niiden painoarvo on vähitellen kasvanut kuntien elinkeinotoiminnassa. Nykyisin vähintään 10 prosenttia kunnista omistaa elinkeinoyhtiön. Yhteensä niitä on erimuotoisina jo noin 150.<sup>206</sup> Elinkeinoyhtiöiden taustalla vaikuttaviksi syiksi ja tavoitteiksi Arto Ikola, Timo Rothovius ja Petri Sahlsröm erittelevät viisi tekijää:

- Päätöksenteko elinkeinoyhtiöissä on nopeampaa kuin byrokraattisessa kunnassa.
- Elinkeinoyhtiöiden henkilöstöllä on tietoa ja kokemusta yritystoiminnasta, toisin kuin useilla kuntien luottamushenkilöillä.
- Liiallisen huomion välttäminen yritystoimintaan kohdistuvissa tukipäätöksissä.
- Kuntien omaa, mahdollisesti puutteellista, riskien seuranta parempi riskien seuranta.

---

<sup>205</sup> Uusitalo 1994 s. 183.

<sup>206</sup> Sisäasiainministeriö 2000 s. 120.

- Osakeyhtiömuotoisen toiminnan riskien sijoittuminen yhtiön omaan pääomaan sen sijaan, että kaikki riskit sisällytetään kunnan taseeseen.<sup>207</sup>

Kehittämisyhtiöt toimivat monin tavoin. Niiden toiminnan päätarkoitus on kuitenkin tuottaa erilaisia palveluja kunnassa toimiville, sinne perustettaville tai kuntaan sijoittautumista harkitseville yrityksille.<sup>208</sup> Ne voivat esimerkiksi omistaa kunnan teollisuushallit. Niiden toimintaan voivat kuulua vuokraustoiminta, lainantakaukset ja yritysneuvonta. Tuottoja yhtiöt saavat vuokratuottoina, takauprovisioina ja palkkiotuottoina.<sup>209</sup> Elinkeinoyhtiöiden ei kuitenkaan pitäisi toimia voittoa tavoittelevalla tavalla<sup>210</sup>.

Kehittämisyhtiöissä riskisijoittamista voidaan kutsua siemenrahoittamiseksi toimialueella toimiviin yrityksiin. Niihin tehtävien sijoitusten arvo on yleensä varsin pieni verrattuna alueellisiin riskirahoittajiin. Kehittämisyhtiöille riskisijoittaminen on kuitenkin aina sivutuote kehittämistoimen ja kiinteistönhallinnan lisänä. Kehittämisyhtiöt saavat varat riskisijoittamiseen kunnilta. Mukana on harvoin muita tahoja. Tehtyä sijoitusta seurataan osallistumalla rahoitettavien yhtiöiden hallitustyöskentelyyn.<sup>211</sup>

Elinkeinoyhtiöiden tukipäätöksiä tehtäessä yhtiön johtohenkilöiden ammattitaito saa suuren painoarvon. Kuntien pitäisikin aina seurata kehitysyhtiöiden toimintaa mahdollisimman hyvin.<sup>212</sup> Elinkeinoyhtiöitä koskevat elinkeinotukiasioissa samat säännöt kuin kuntiakin. Niiden on noudatettava samoja periaatteita tukipäätöksiä myönnettäessä.<sup>213</sup> Ongelmallisesta sääntöjen valvonnan kannalta on kuitenkin se, että tukipäätökset yhtiömuotoisessa päätöksenteossa eivät kulje kunnanvaltuuston tai kunnanhallituksen valvonnassa, vaan elinkeinoyhtiöille annetaan vapaat kädet antaa tukia niiden saaman määrärahan puitteissa. Monet elinkeinoyhtiöt toimivat lisäksi usean kunnan alueella ja saattavat antaa tu-

---

<sup>207</sup> Ikola ym. 2004 s. 13.

<sup>208</sup> Sisäasiainministeriö 2000 s. 120.

<sup>209</sup> Ikola ym. 2004 s. 13.

<sup>210</sup> Sisäasiainministeriö 2000 s. 120.

<sup>211</sup> Westling 1997 s. 26.

<sup>212</sup> Ikola ym. 2004 s. 13.

<sup>213</sup> Uusitalo 1994 s. 186.

kea kunnan puolesta paikallisuusperiaatteen vastaisesti kunnan oman alueen ulkopuolelle, eikä tuki täten aina hyödytä oman kunnan asukkaita.

## 5 Euroopan integraatiokehityksen mukanaan tuoma kunnan elinkeinotoimintaa koskeva säännöstö

### 5.1 EY:n elinkeinotukia koskevat normit

Vaikka tutkielmani tarkoitus on selvittää nimenomaan kuntalain mukaista elinkeinotukien tulkintaa, on myös syytä paneutua hieman siihen normistoon, jota Euroopan yhdentymiskehitys on tuonut mukanaan.

Kuntien elinkeinopolitiikkaa koskeva EY-normisto tulee esiin lähinnä Suomen kansallisessa kilpailulainsäädännössä, joka heijastaa ja toimeenpanee EY:n yhteisöoikeuteen kuuluvia säädöksiä<sup>214</sup>. Laki julkisista hankinnoista (1505/1992) velvoittaa kunnat kilpailuttamaan periaatteessa kaikki hankintansa. Laki kilpailun rajoituksista (480/1992) koskee kuntia silloin, kun kunnat harjoittavat itse elinkeinotoimintaa. Se ei siis kosketa suoraan elinkeinojen tukemista. Käsittelen kilpailulainsäädäntöä jäljempänä tässä luvussa.

EU:n normien pohjalta on Suomessa säädetty myös laki yritystuen yleisistä ehdoista (786/1997), joka ei kuitenkaan kosketa kuntia yleistoimialan mukaan annetuissa yritystuissa. Laki koskee kuntia vain silloin, kun tuki on myönnetty välillisesti valtion varoista. Kuntien omista varoistaan myöntämä tuki jää siis lain soveltamisalan ulkopuolelle.<sup>215</sup>

Edellä mainittujen lakien lisäksi kuntien elinkeinotuissa on merkitystä EY:n perustamissopimuksen 92–94 artiklojen määräyksissä valtion tuista. Niiden perusteella kilpailua vääristävä tuki on EU:n alueella kiellettyä. Poikkeuksina valtion tuen kieltoon ovat sosiaalinen tuki ja luonnonmullistusten tai muiden poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttamien vahinkojen korvaamiseksi annettu tuki. Valtion tuen käsite on epätarkka ja jättää jopa tulkinnan varaa säännösten sovel-

---

<sup>214</sup> Sisäasiainministeriö 2000 s. 117.

<sup>215</sup> HE 252/1996 vp. s. 11.

tamiseen.<sup>216</sup> Kuntien kannalta on kuitenkin merkitystä myös sillä, ettei vähämerkityksinen tuki kuulu tukien valvontajärjestelmän alaisuuteen<sup>217</sup>. Kunnat myöntävät harvemmin juuri niitä tukia, jotka laajamittaisesti vääristävät kilpailua. EY-normit vaikuttavat siis lähinnä juuri jäsenvaltioiden myöntämiin tukiin.

EY-oikeudessa käytetään kuitenkin laajaa valtion käsitettä. Sen perusteella EY-oikeudessa myös kunnat ovat osa valtiota. Valtiokäsitteen laajentamisen taustalla on pyrkimys varmistaa EY-oikeuden mahdollisimman tehokas toteutuminen unionin alueella. Jäsenvaltion velvoitteiden kohteina ovat kaikki tämän laajan valtiokäsitteen sisälle kuuluvat toimielimet, myös kunnat.<sup>218</sup>

Tuen käsite perustuu siihen, että tuki antaa jollakin tavalla etua sen saajalle ja rasittaa sen antajaa. Mikäli nämä kriteerit eivät täyty, kyseessä ei ole valtion tuki<sup>219</sup>. Valtion tuen käsitteestä on EY-oikeudessa voimassa laaja tulkinta, koska valtion tuet vääristävät kilpailua ja tällaiset poikkeusilmiöt pyritään unionissa minimoimaan. Tuella tarkoitetaan laajassa tulkinnassa myös veronhuojennuksia ja julkisista varoista tehtyjä ei-markkinaehtoisia investointeja sekä valtion varoista maksettua tukea. Sillä ei ole merkitystä, onko tuen myöntänyt suoraan valtio vai jokin sen tukiasioiden hoitoon nimittämä toimielin.<sup>220</sup> Käytännössä säännösten mukaisina valtion tukina pidetään muun muassa suoraa avustuksia, korkotukia, subventoituja lainoja, markkinaehtoja edullisempia takauksia, verohuojennuksia sekä pääomasijoituksia, joille ei ole odotettavissa riittävää tuottoa<sup>221</sup>.

Kuntien kannalta on merkittävää se, että perustamissopimuksen 92 artiklan kohdan c mukaisesti tuki on harkinnanvaraisesti sallittu tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, mikäli tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun vastaisesti. Artiklan mukaan esimerkiksi pienille ja keskisuurille yrityksille annettava tuki on hyväksyttävää, jos se ei ole laajuudeltaan yhteisön edun vastaista.<sup>222</sup>

---

<sup>216</sup> Merikoski 1997 s. 43–47.

<sup>217</sup> Merikoski 1997 s. 7.

<sup>218</sup> Mäenpää 2001 s. 97–99.

<sup>219</sup> Merikoski 1997 s. 57.

<sup>220</sup> Mäenpää 2001 s. 121–122.

<sup>221</sup> HE 192/1994 vp. s. 72.

<sup>222</sup> Merikoski 1997 s. 85 ja 109–110.



Kunnat voivat myöntää yritystukia EY-säännösten mukaan vain EY-sopimuksissa sovittujen sääntöjen puitteissa. Kunnat eivät kuitenkaan ole kattavasti ilmoittaneet myöntämistään yritystuista kauppa- ja teollisuusministeriölle tai TE-keskusten yritysosastoille, joiden kautta tukien kumulaatiovalvonta käytännössä hoidetaan. Sama koskee ilmoitusta komissiolle kunnan myöntämistä yritystuista, joista niillä on yhteisösäännösten mukaan tukipäätöskohtainen ilmoitusvelvollisuus.<sup>223</sup> Ilmoittamatta jättämisessä ei ole kyse ainoastaan tahallisuudesta rikkeen teosta, vaan jo valtion tuen käsitteen epäselvyys ja laajuus aiheuttavat sen, että ilmoittamisvelvollisuutta rikotaan varmasti myös tahtomatta<sup>224</sup>.

Komissiolla on valtion tukia koskevissa asioissa EY-sopimukseen nojautuva valvontavalta suhteessa jäsenvaltioon ja sen hallintoviranomaisiin. EY 88 artiklan nojalla se voi velvoittaa jäsenvaltion poistamaan julkisen tuen tai muuttamaan sitä. Kyseisen artiklan nojalla komissiolle on ilmoitettava tuen myöntämisestä niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa. Tukitoimenpiteitä ei saa aloittaa ennen kuin julkisen tuen sallittavuudesta on tehty lopullinen päätös.<sup>225</sup>

## **5.2 Hankintalainsäädäntö**

### **5.2.1 Kuntien hankinnat ennen hankintalain säätämistä**

Kuntien yritystoiminnan tukemista ei rajaa ainoastaan kuntalain toimialasäännöksen tulkinta. Euroopan integraatiokehityksen myötä Suomen lainsäädäntöön otettiin 1990-luvun alussa mukaan kilpailun rajoitteita poistavaa säännöstöä. Tästä säännöstöstä kuntien elinkeinopoliittisia toimia rajoittaa varsinkin laki julkisista hankinnoista. Sen muodostama raja kuntien elinkeinotoiminnan tukemiselle on pääpiirteittäin se, ettei hankinnoissa voi suosia oman kunnan yrittäjää.

---

<sup>223</sup> Sisäasiainministeriö 2000 s. 118.

<sup>224</sup> Merikoski 1997 s. 129.

<sup>225</sup> Mäenpää 2001 s. 170–171.

Ennen hankintalain säätämistä kuntien hankintakulttuuri oli varsin vapaamuotoista. Hankinnoissa suosittiin mahdollisimman paljon oman kunnan yrittäjiä ja kotimaisia tuotteita. Tarkoituksena oli saada myönteisiä vaikutuksia kunnan työllisyyteen ja verokertymään. Yritysten tukemista kuntien hankintojen avulla pidettiin joissain lausunnoissa jopa merkittävänä kunnan itsehallinnollisena asiana.<sup>226</sup> Hankinnat olivatkin käytännössä yksi olennainen kuntien elinkeinopoliittinen tukimuoto.

1980-luvulla hankinnoilla pyrittiin myös edistämään innovaatioita. Julkissektorin hankinnoilla pystyttiin lisäämään kotimaisten uutuustuotteiden tilauksia ja siten edistämään niiden kansainvälistä kilpailukykyä. Tilaustuotekehityksessä suositeltiin jopa kaikkien kehityskulujen sisällyttämistä ostohintaan.<sup>227</sup>

1980-luvun lopulla julkaistussa Pohjoismaiden ministerineuvoston selvityksessä julkisista hankinnoista mainittiin, että Pohjoismaissa valtaosa hankintasopimuksista tehtiin oman kunnan tai alueen yritysten kanssa. Tärkeinä toimittajan valintaperusteina pidettiin laadun ja hinnan lisäksi mm. tavarantoimittajan läheistä sijaintia, paikallisen työllisyyden elvyttämistä ja myyjän verovelvollisuutta asianosaiseen kuntaan.<sup>228</sup>

### **5.2.2 Hankintalaki kunnan hankintojen ohjaajana**

Hankintalain säätämisen taustalla oli Suomen liittyminen Euroopan talousalueeseen. Kyseinen laki perustuukin EY:n direktiiveihin, jotka implementoitiin kansalliseen lainsäädäntöön (mm. palveluhankintadirektiivi 92/50/ETY ja tavarahankintadirektiivi 93/36/ETY). Hankintalaki on soveltamisalaltaan yleinen puitelaki ja se koskee kaikkia julkisia hankintoja. Lain perusperiaatteita ovat kilpailuttamisvelvoite, kilpailuolosuhteiden hyödyntäminen, taloudellisuusvaatimus tarjousten käsittelyssä sekä tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu.<sup>229</sup>

---

<sup>226</sup> Lievonen 1997 s. 14.

<sup>227</sup> Mäkinen 1983 s. 11 ss.

<sup>228</sup> Peltola 1998 s. 9.

<sup>229</sup> Sisäasiainministeriö 2000 s. 121.

Hallituksen esityksessä kuntalaiksi arvioitiin, että Euroopan yhdentymiskehityksellä on yritystoiminnan tukemista hillitsevä vaikutus. Lähtökohtana kehityksessä on, ettei julkinen tuki saa aiheuttaa kilpailun vinoutumista yhteismarkkinoilla.<sup>230</sup> Käytännössä yhdentymiskehitys onkin hillinnyt tukitoimintaa, ja syynä siihen ovat olleet etenkin hankintalain vaikutukset.

Suomen liittyttyä EU:iin vuoden 1995 alussa yhdenmukaistui Suomen ja muiden EU:n jäsenmaiden julkisia hankintoja koskeva keskeinen säännöstö. Tämä muutti myös julkisiin hankintoihin liittyvää kilpailuympäristöä. Nykyiseen hankintalakiin sisältyy myös velvollisuus noudattaa maailman kauppajärjestö WTO:n sääntöjä, mikä on osaltaan lisännyt kilpailutettavien hankintojen lukumäärää.<sup>231</sup>

Jokaisen hankinnan perustavoite on saada aikaan tavoiteltu hankinta mahdollisimman edullisin kustannuksin. Pääsääntöinen keino tavoitteen saavuttamiseksi on hankintojen kilpailuttaminen. Kilpailun aikaansaaminen onkin hankintalain perustavoitteita. Sen rinnalla toinen keskeinen tavoite on tarjousmenettelyn osallistuvien myyjien tasapuolinen kohtelu. Siihen pyritään täsmentämällä laissa ne menettelytavat, joita hankintoja suoritettaessa on noudatettava.<sup>232</sup>

Julkisten hankintojen kilpailuttaminen on yhteismarkkinoiden luomiseen tähtäävän EY:n kilpailuoikeuden keskeinen kulmakivi. Kilpailuttamisvelvollisuuden oikeudellinen perusta on syrjinnän kieltävässä Rooman sopimuksen 59 artiklassa ja julkisia hankintoja koskevissa direktiiveissä.<sup>233</sup> Hankintojen kilpailuttamisvelvoite on kirjattuna Hankintal 5.1 §:ssä. Sen mukaan hankinnassa on käytettävä hyväksi olemassa olevia kilpailumahdollisuuksia huolimatta hankinnan arvosta. Hankinnat on siis pääsääntöisesti kilpailutettava, vaikka hankinta ei ylittäisi kynnysarvoa.

Hankinta-asioiden valitusviranomaisena toimiva markkinaoikeus voi käsitellä myös kynnysarvoja alempia hankintoja koskevia valituksia. Valituksen vireillepano on siten mahdollista kaikissa tapauksissa, joissa on tehty hankintasopi-

---

<sup>230</sup> HE 192/1994 vp. s. 21.

<sup>231</sup> Kalima 2002 s. 19–20.

<sup>232</sup> Peltola 1998 s.10–11.

<sup>233</sup> Kalima 2002 s. 84.

mus. Markkinaoikeus ei voi kuitenkaan purkaa tehtyä sopimusta, vaan ainoastaan määrätä hankintayksikön maksamaan hyvitysmaksun sille asianosaiselle, jonka todellisuudessa olisi pitänyt voittaa tarjouskilpailu.<sup>234</sup>

Julkisten hankintojen kilpailuttamisvelvoitetta on noudatettava, vaikka hankintayksiköllä olisi hankinnan toimittajaa valittaessa valintaan vaikuttavia muita intressejä. Tällaisia saattavat olla esimerkiksi toimintavarmuus, hyvä laatu tai paikallisuus. Näiden tekijöiden suosiminen on kuitenkin kiellettyä ja kilpailuttaminen on hankintojen toimittajan valinnoissa aina pääsääntöinen keino. Hankinnan kilpailuttamisvelvollisuudesta poikkeamiseen voi olla syynä vain hankittavaan itse hyödykkeeseen liittyvät seikat, ei siis hankinnasta välillisesti aiheutuvat tekijät, kuten paikkakunnan työllisyystilanteen parantuminen.<sup>235</sup>

Hankinta voidaan HankintaL 5.2 §:n mukaisesti tehdä ilman hankintakilpailua vain erityisistä syistä. Tällaisina syinä laissa mainitaan esimerkiksi hankinnan vähäinen arvo ja suoran neuvottelumenettelyn käytölle asetetut ehdot, joista säädetään kynnysarvon ylittävistä hankinnoista annetuissa asetuksissa. Hankinnan arvoa voidaan pitää vähäisenä erityisesti silloin kun tarjouskilpailun järjestämisestä aiheutuisi hankinnasta saavutettavaa säästöä suuremmat kustannukset<sup>236</sup>.

Pääperiaatteina EU:n hankintasäännöksissä ovat julkisten hankintojen avoin kilpailuttaminen ja tarjoajien syrjimätön kohtelu. Suomessa julkisten hankintamarkkinoiden toiminnassa on kilpailuhaittojen vuoksi paljon kehitettävää. Tällaiset haitat liittyvät muun muassa verotukseen, kilpailua vääristäviin rahoitustukiin ja kuntien kilpailevaan liiketoimintaan. Tehdyissä selvityksissä on todettu myös, että epäkohtia sisältyy kuntien tarjouspyyntömenettelyyn ja palveluntoimittajan valintaan.<sup>237</sup>

---

<sup>234</sup> Lith 2000 s. 123.

<sup>235</sup> Kalima 2002 s. 85–86.

<sup>236</sup> Kalima 2002 s. 111.

<sup>237</sup> Lith 2000 s. 9.

## **5.1.3 Hankintalainsäädäntö ja kuntien elinkeinopolitiikka**

### **5.1.3.1 Kielto suosia paikallista toimijaa**

Hankintalakia koskevan hallituksen esityksen yleisperusteluosuudessa huomioitiin kuntien tukitoiminta yhtenä syynä hankintalain säätämiseen. Siinä todettiin, että kunnat ovat usein pyrkineet suuntamaan hankintojaan oman kunnan yrityksille. Kunnat ovat pyrkineet tukemaan työllisyyttä ja palauttamaan hankinnasta aiheutuvia kustannuksia mahdollisimman laajasti verotuloina kunnan käyttöön.<sup>238</sup> Tällaiset päätökset ovat hankintalain mukaan kiellettyjä.

Paikallisen toimijan suosimisen kielto perustuu Hankintal 6.3 §:n määräykseen, jonka mukaan ehdokkaita ja tarjoajia on kohdeltava tasapuolisesti ja syrjimättä kaikissa hankintamenettelyn vaiheissa. Periaate on johdettavissa jo PL 6 §:n yhdenvertaisuuden periaatteesta.

Hankintalaki ei salli etuoikeuksia paikallisille yrityksille, sillä työtilaisuuksien järjestäminen tai kunnan verotulojen lisääminen eivät saa vaikuttaa toimittajan valintaan. Hankintalaissa tunnustetun tarjoajien syrjimättömyyden periaatteen taustalla on Rooman sopimukseen sisältyvät vapaakaupan oikeussäännöt, jossa tunnustettuja periaatteita ovat kansallisuuteen perustuvan syrjimättömyyden kielto, tavaroiden vapaa liikkuminen ja määrällisten tuontirajoitusten kielto, yritysten ja ammatinharjoittajien vapaa sijoittumisoikeus, liikkeenperustamisoikeus sekä palvelujen vapaa liikkuvuus.<sup>239</sup>

Kun julkisia hankintoja kilpailutetaan, ei ole hyväksyttävää käyttää tarjousten kelpoisuusvaatimuksena tai kokonaistaloudellisen edullisuuden arviointiperusteena paikallista toimijaa suosivia perusteita. Paikallisena toimijana voidaan tilanteesta riippuen pitää samasta kunnasta tai maakunnasta olevaa toimittajaa taikka Suomesta olevaa toimittajaa.<sup>240</sup> Monissa kunnissa paikallisen yrittäjän tai

---

<sup>238</sup> HE 154/1992 vp. s. 3.

<sup>239</sup> Kalima 2002 s. 27 ja Lievonen 1997 s. 82.

<sup>240</sup> Pohjonen 2002 s. 144.

ylipäänsä kotimaisen yrittäjän suosimisen lopettaminen on ollut vaikeata jo pelkästään vanhan tradition vuoksi<sup>241</sup>.

Hallituksen esityksessä ei suoraan kielletä työllistämistä tai verotulovaikutusta, mutta sellaista ei saa rajata alueeseen. Esimerkiksi ehtona voi olla nuorten työllistäminen, mutta ehdon rajana ei voi olla pelkästään oman kunnan nuorten tukeminen. Esityksessä korostetaan, että tasapuoliseen kohteluun on kiinnitettävä erityistä huomiota kotipaikasta huolimatta.<sup>242</sup> Asettaessaan kelpoisuusvaatimuksia tai vertaillessaan tarjouksia, hankintayksikkö ei voi suosia paikallista tarjoajaa esimerkiksi kunnallisveron maksutulon tai paikallisen työllisyysvaikutuksen perusteella. Tarjoajakaan ei voi vedota paikallisuuteensa.<sup>243</sup>

Kunnat eivät voi myöskään pyrkiä säilyttämään vanhaa hankintasuhdetta paikalliseen yrittäjään sillä perusteella, että toimittajan vaihtumisesta aiheutuvat muutuskustannukset ovat suuret. Tällaiset kustannukset, joita syntyy esimerkiksi painetun materiaalin uudistamisesta, voidaan ottaa tarjousvertailuissa huomioon vain osittain. Muutuskustannusten täysimääräisen huomioimisen kieltä perustellaan siten, että se hankaloittaisi uusien toimijoiden pääsyä markkinoille ja vähentäisi samalla kilpailua. Muutuskustannukset tulevat lisäksi katetuksi suureksi osaksi jo pelkästään kilpailuttamisesta saatavalla hyödyllä.<sup>244</sup>

Kilpailuneuvosto on tulkinnut kunnan kielletysti suosineen oman paikkakunnan tarjoajaa esimerkiksi sellaisessa tapauksessa, jossa kunta oli ostanut palveluja paikalliselta lääkäriasemalta. Kunnan päätöstä oli perusteltu sillä, että terveyskeskuksen ja paikallisen lääkäriaseman yhteistyö tuo myös verotuloja, koska lääkäriaseman henkilökunta maksaa kunnallisveronsa asianomaiseen kuntaan.<sup>245</sup>

Myös Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on tuomioissaan puuttunut paikallisen toimijan suosimiseen. Tämä käy ilmi esimerkiksi tapauksessa, jossa vaadittiin

---

<sup>241</sup> Lievonen 1997 s. 82.

<sup>242</sup> HE 69/1997 vp. s. 19.

<sup>243</sup> Pohjonen 2002 s. 144.

<sup>244</sup> Pohjonen 2002 s. 153.

<sup>245</sup> Kilpailuneuvosto d:o 13/690/2000.

suunnittelijan kuulumista arkkitehtiliittoon valittaessa ranskalaisen lukion rakentamiseen arkkitehtitoimistoa. Tämä seikka suosi väistämättä ranskalaisten arkkitehtien tarjoamia palveluja sekä syrji samalla muita yhteisössä toimivia arkkitehteja ja rajoitti näiden palvelujen tarjoamisen vapautta.<sup>246</sup>

Kuntien kannalta paikallisen toimijan suosimisen kieltö hankinnoissa on ongelmallinen. Kilpailuttaminen saattaa vaarantaa alueellista kehitystä varsinkin harvaan asutuilla alueilla. Joillakin aloilla haja-asutusalueiden liiketoiminta ei voi olla kilpailukykyistä verrattuna määrältään suurempaan liiketoimintaan. Esimerkkinä tällaisesta voidaan mainita pienten syrjäisten kuntien kirjakaupat. Niiden toiminnan ylläpitämiseksi julkisyhteisöjen asiakkuus saattaa olla elintärkeää. Jos kilpailuttamisen asiallista, alueellista ja määrällistä ulottuvuutta tulkitaan laajasti, paikallinen palvelutaso voi heiketä.<sup>247</sup>

Paikallisen toimijan suosimisen kieltö siis osaltaan rajaa kuntien mahdollisuuksia tukea elinkeinotoimintaa. Aikaisemmin elinkeinopoliittisena tukimuotona käytettiin juuri tällaisia hankintoja paikalliselta toimijalta. Käytäntöä perusteltiin verotulojen ja työllisyyden lisääntymisellä kunnan alueella. Nykyisin kuitenkin tällainen perustelu on siis kiellettyä.

### ***5.1.3.2 Tutkimus- ja kehittämiskustannusten kattaminen hankintahinnalla***

Kunnan hankintapäätös on Euroopan yhteisöoikeuden oikeussääntöjen mukaisesti kiellettyä elinkeinojen tukemista myös silloin, kun se sisältää tuotteen tutkimus- ja kehittämiskustannuksia. Tällaista tutkimus- tai kehittämisprojektina valmistettavaa tavaraa ei saa valmistaa kaupallisiin tarkoituksiin, jos julkinen yhteisö tukee sen tutkimus- tai kehittämisprosessia osittain tai kokonaan.<sup>248</sup>

---

<sup>246</sup> C-225/98 Euroopan yhteisöjen komissio v. Ranskan tasavalta.

<sup>247</sup> Lindfors 2004 s. 44.

<sup>248</sup> Kalima 2002 s. 129.

Tavallisimmillaan hankintatoimeen liittyvää kiellettyä elinkeinonharjoittajan tukemista on se, että julkisyhteisö tilaa etukäteen huomattavan määrän kaupalliseen levitykseen tarkoitettua vielä kehitteillä olevaa tavaraa ja suorittaa hankintahinnan etukäteen. Etukäteismaksu aiheuttaa sen, että kauppahintana käytetyt varoja käytetään hyödykkeen kehittämiskustannuksiin.<sup>249</sup>

Tutkimus- ja kehittämiskustannukset nousevat esiin myös tarkasteltaessa hankintatarjoustun kokonaistaloudellisuutta. Kokonaistaloudellisuutta haettaessa esimerkiksi puolivalmis, kokeiluasteella oleva laitteisto saattaa myöhemmin aiheuttaa ylimääräisiä käyttökustannuksia tai jopa vahinkoja laitteiston käyttöhäiriönä. Kokeiluasteella olevan laitteiston hankkiminen saattaa tapauskohtaisesti merkitä tarjoajien yhdenvertaisuutta loukkaavaa hyödykkeen kehittämiskustannusten siirtämistä hankintayksikölle.<sup>250</sup>

### ***5.3 Kilpailunrajoituslain vaikutus kuntien elinkeinotukiin***

Kuntien elinkeinopolitiikkaan antaa mielenkiintoisen rajan myös laki kilpailunrajoituksista, vaikka kyseinen laki ei suoranaisesti koske viranomaistoimintaa. Laki koskee kuntien toimintaa silloin, kun kunta osallistuu itse elinkeinonharjoittamiseen. Kuntien elinkeinotukia laki siis ei suoraan koske, mutta niihin vaikuttaa välillisesti kilpailunrajoituslain 9 §. Lainkohdassa kielletään kilpailunrajoitus, joka ”terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun kannalta sopimattomalla tavalla vähentää tehokkuutta elinkeinoelämän piirissä tai estää tai vaikeuttaa toisen elinkeinon harjoittamista”.

Säännöksen voidaan tulkita käsittelevän subventioiden kilpailuvaikutuksia. Viranomaistoiminnalla voi olla vaikutuksia yritystoimintaan siten, että yrityksen toiminta saa vahingollisen kilpailunrajoituksen piirteitä. Esimerkiksi kunnan elinkeinotuella voi olla tällainen vaikutus. Vaikutuksen tunnusmerkistö saattaa täytyä, jos yritykselle myönnetään julkista tukea. Edellytyksenä on, että saadun

---

<sup>249</sup> Kalima 2002 s. 129.

<sup>250</sup> Kalima 2002 s. 204.



tuen vuoksi yritys hinnoittelee tuotteensa tai palvelunsa huomattavasti alle vastaavien kaupallisten palveluntarjoajien hintatason ja alihinnoittelu vääristää merkittävästi kilpailutilannetta. Tilanteen arviointiin vaikuttaa oleellisesti tuetun toiminnan luonteen ohella kyseisten markkinoiden rakenne ja kilpailutilanne. Huomioitavaa on, ettei kyse ole viranomaistoiminnan, vaan elinkeinotoiminnan sääntelystä.<sup>251</sup>

Koska kilpailunrajoituslain 9 §:ssä on kyse nimenomaan elinkeinonharjoittajan väärinkäytöksestä, markkinaoikeus puuttuu nimenomaan sen toimintaan. Julkinen tuki sinänsä ei ole lainkohdan perusteella kiellettyä eikä markkinaoikeus voi puuttua tuen myöntämiseen.<sup>252</sup> Kuntien elinkeinotuille laki ei siis suoraan anna rajoja, mutta säännöksen näkökohta kilpailunrajoituksen syntymisestä julkisen tuen vuoksi antaa asialle uuden näkökulman. Ei voida ajatella, että julkisen tuen tarkoitus on vääristää markkina-asetelmaa. Kuntien tukipäätökset eivät siis saisi antaa markkinoita vääristävää vaikutusta. Samaahan korostaa esimerkiksi hyvän hallinnon periaatteista tasapuolisuuden vaatimus. Mikäli markkinaoikeudessa osoitettaisiin kunnan tukipäätöksen aiheuttavan hintahäiriön tuettavan yrityksen eduksi, hallinto-oikeudessa kyseistä tukipäätöstä luultavasti ei katsottaisi kuuluvan kunnan toimialaan.

---

<sup>251</sup> Ks. Kuoppamäki 2000 s. 43 ja Kilpailuvirasto 2001 s. 54. Ks. myös Kilpailuneuvosto d.o 6/359/98.

<sup>252</sup> Kuoppamäki 2000 s. 43.

## 6 Yleinen toimiala Ruotsin kunnallislaisissa

### 6.1 Pohjoismainen kunnallisjärjestelmä

Euroopan eri maiden kunnallisjärjestelmissä on paljon yhtäläisyyksiä, mutta myös eroja. Kunnallishallinnon järjestelmät on yleisesti ryhmitelty pohjoismaiseen, brittiläiseen, keskieurooppalaiseen, napoleoniseen ja uusien demokraatioiden kunnallishallinnon järjestelmiin. Suomi ryhmitellään luonnollisesti pohjoismaiseen järjestelmään yhdessä Ruotsin, Norjan, Tanskan ja Islannin kanssa. Pohjoismaista kunnallishallintoa yhdistävät kunnan vahva asema ja laaja hyvinvointipalveluiden järjestämistä vastuu. Pohjoismaisilla kunnilla on laaja yleinen toimiala eli ne voivat ottaa itse tehtäviä hoitaakseen. Tärkeä yhdistävä tekijä on lisäksi tuloveron merkittävä osuus kuntien rahoituksesta. Norjassa ja Ruotsissa säädettiin 1990-luvun taitteessa uudet kunnallislait ja Suomen uuden kuntalain valmistelussa voitiinkin tukeutua niiden valmisteluaineistoon. Vaikka kunnallishallintojärjestelmät ovat näissä maissa samankaltaisia, ovat ne kuitenkin omintakeisen kansallisia.<sup>253</sup>

Norjan ja Tanskan kunnallislajeissa ei varsinaisesti ole määritelty yleistä toimialaa. Norjan vanhassa kunnallislaisissa kunnan toimialasta säädettiin, että kunta hoiti ne kunnalliset asiat, joista ei ole toisin säädetty. Toimialaa rajattiin käsitteellä ”kunnalliset asiat”, kunnallislain muilla pykälillä ja erityislajeilla.<sup>254</sup> Norjan vanhan kuntalain mukaista kuntien toimialaa pidettiin yleisenä, mutta koska laila kunnille voitiin asettaa tiettyjä tehtäviä, jaettiin toimiala vapaaehtoiseen ja toimeksiantotehtäviin.<sup>255</sup> Norjan uuden kunnallislain alussa todetaan, että sen tarkoituksena on luoda edellytykset toimintakykyiselle kansanvaltaiselle kunnallishallinnolle sekä järkevälle ja tehokkaalle hallinnolle, joka on lähtöisin kuntien ja maakuntien yhteisistä eduista. Siinä todetaan myös, että laki koskee kuntien toimintaa, mihin sisältyy myös muissa laeissa säädetty toiminta. Lainvalmistelutöissä pohdittiin myös sitä, olisiko kunnan tehtävistä pitänyt säätää yksityiskoh-

---

<sup>253</sup> Harjula – Prättälä 2004 s. 77–80.

<sup>254</sup> KM 1993:33 s. 185.

<sup>255</sup> Helander 1988 s. 166.

taiemmin erityislaeilla, mutta ajatuksesta luovuttiin.<sup>256</sup> Norjan kunnallislaiassa säädetty kunnan toimialan voidaan katsoa negatiivisesti rajoitetuksi, eli kunta voi ottaa hoidettavakseen ainoastaan muille hallintoviranomaisille kuulumattomia tehtäviä.<sup>257</sup>

Tanskassa kunnallislain toimiala on säännelty samantapaisesti kuin Norjassa. Sielläkään yleistä toimialaa ei ole säädetty laissa. Yleisen toimialan voi kuitenkin johtaa perustuslaista, jossa on paikallishallinnon toimivallan turvaava säännös.<sup>258</sup> Tanskassa kuntien pitää hoitaa lähinnä niitä välittömästi alueen asukkaita koskevia tehtäviä, joita voidaan hoitaa paikallistasolla<sup>259</sup>.

## **6.2 Ruotsin kunnallislaki**

Ruotsalaisen kunnallishallinnon perusta luotiin samoihin aikoihin kuin Suomesakin. Siellä kuitenkin vuoden 1862 kunnallisasetuksella toteutettiin myös maakunnallinen itsehallinto, jota Suomessa ei silloin nähty tarpeelliseksi. Ruotsissa kuntien lisäksi myös maakunnilla on yleinen toimiala aluettaan koskevissa asioissa.<sup>260</sup> Ruotsissa kunnallislain toimialaa koskevassa säännöksessä käsitelläänkin kuntia ja maakuntia yhdessä<sup>261</sup>. Ruotsin nykyinen kunnallislaki Kommunallag (1991:900) tuli voimaan vuonna 1991 ja korvasi samalla aiemman vuoden 1977 kunnallislain Kommunallag (1977:1979). Ruotsin kunnallislain ominaispiirre ja suuri ero verrattuna Suomen kuntalakiin on sen yksityiskohtaisuus. Laissa pykälää on yli 250, vaikkakin ne tosin ovat melko lyhyitä. Tähän tyyliin sopien myös toimialasta on säädetty yksityiskohtaisemmin kuin Suomen kuntalain vastaavassa säännöksessä.

Myös Ruotsissa erotetaan kuntien yleinen ja erityinen toimiala. Yleisellä toimialalla viitataan toimintaan, joka perustuu suoraan kunnallislakiin, erityisesti sen

---

<sup>256</sup> KM 1993:33 s. 185.

<sup>257</sup> Harjula – Prättälä 2004 s. 83.

<sup>258</sup> Harjula – Prättälä 2004 s. 85.

<sup>259</sup> Helander 1988 s. 226.

<sup>260</sup> KM 1983:3 s. 36.

<sup>261</sup> Jatkossa kuitenkin puhun yksinkertaisuuden vuoksi vain kunnista viitatessani Ruotsin kunnallislakiin.

2 kappaleen 1 §:n sisältämään yleislausekkeeseen.<sup>262</sup> Lausekkeen mukaan kunta voi itse huolehtia sellaisista yleisen edun mukaisista tehtävistä, jotka liittyvät kunnan alueeseen tai sen jäseniin ja joista valtio, toinen kunta tai jokin muu taho ei yksin huolehdi. Kunnan toimialakysymys liittyy myös Ruotsissa itsehallintokeskusteluun. Itse asiassa kunnan yleisen toimialan säännöstä voidaan pitää kunnallisen itsehallinnon edellytyksenä ja jopa itsehallintokäsitteen pääasiallisena sisältönä.<sup>263</sup> Ruotsissa noin 40 prosenttia kuntien tehtävistä on paikallisia eli erityistoimialan mukaisia ja peräti 60 prosenttia kuntien itselleen ottamia<sup>264</sup>.

### **6.3 Ruotsin kunnallislain toimialasäännös**

Aikaisemmissa Ruotsin kunnallislajeissa kunnan toimialaa määrittävät säännökset oli ripoteltu monelle taholle. Kuitenkin yleinen toimiala oli vuodesta 1948 nykyiseen kunnallislakiin asti säädetty sisällöllisesti samaan tapaan yleislausekkeella kuin Suomessa. Taka-ajatuksena väljälle säännökselle olivat sopeutuminen yhteiskunnalliseen kehitykseen ja ajallinen joustavuus. Ruotsin nykyistä kunnallislakia valmistelleen komitean tavoitteena oli antaa entistä parempi kuva niistä rajoista, joiden puitteissa kunnat saavat toimia. Tämän vuoksi komitea halusi ottaa lakiin kunnan yleisen toimialasäännöksen lisäksi myös määräyksiä, jotka ilmaisevat kunnallisoikeudellisia perusperiaatteita sekä kuntien ja elinkeinoelämän suhteesta syntynyttä oikeuskäytäntöä. Toimialasäännös on silti komitean mielestä jätetty entiseen tapaan jokseenkin väljäksi. Komitea muistuttaakin että, kunnan toimialaa määräävät perustavanlaatuiset säännökset löytyvät laista, mutta sen tulkinnassa ratkaiseva merkitys on lain tarkoituksella ja ajan myötä kehittyneellä oikeuskäytännöllä.<sup>265</sup>

Lakiin otetut oikeuskäytännössä muodostuneet periaatteet ovat paikallisuusperiaate, kieltö tukea yksityistä henkilöä, kieltö harjoittaa voittoa tavoittelevaa yri-

---

<sup>262</sup> Lindquist 1982 s. 7. Vanhassa laissa yleislauseke sisältyi 1 kappaleen 4 §:ään ja yleislausekkeen sisältö määriteltiin jo vuoden 1948 lakimuutoksen yhteydessä.

<sup>263</sup> Marcusson 1992 s. 38.

<sup>264</sup> Dahlberg – Hagen 2003 s. 68.

<sup>265</sup> SOU 1990:24 s. 64–65.

tystoimintaa, omakustannusperiaate, yhdenvertaisuusperiaate ja taannehtivien päätösten kielto<sup>266</sup>. Periaatteiden ottamista lakiin pohdittiin pitkään ja ajatus sai osakseen myös kritiikkiä. Myös lakia valmistelleen komitean mukaan näiden kunnallisoikeudellisten perusperiaatteiden kirjaaminen lakiin sisältää riskin, että oikeudellinen tilanne muuttuisi tahattomasti. Tästä huolimatta periaatteiden kirjaaminen ei komitean mukaan aiheuta ongelmia, kunhan lain perusteluissa korostetaan, ettei tarkoituksena ole saada aikaan asiallisia muutoksia. Lisäksi säännökset pitää muotoilla siten, ettei periaatteiden luonne tavoiteperiaatteina muutu. Vastakkaisena näkemyksenä on esitetty, että periaatteiden kirjaaminen heikentää lain ajallista joustavuutta.<sup>267</sup>

Ruotsissakin koetaan, että kuntien suhde elinkeinotoimintaan on olennainen kysymys määriteltäessä kunnan yleistä toimialaa<sup>268</sup>. Kokonaisvastuu elinkeinopolitiikasta on kuitenkin perinteisesti ollut ja on edelleen valtiolla. Nykyistä kunnallislakia valmisteltaessa ei haluttu muuttaa kuntien toimivaltaa elinkeinopolitiikassa. Ruotsin kunnallislakia valmistelleen komitean mielestä kuntien elinkeinotoimintaa edistävillä panostuksilla on suuri merkitys yritysten kehitykseen valtion toimenpiteiden täydentäjänä. Komitea muistuttaa, että jo 1980-luvulla korostettiin, että kuntien pitäisi kehittää läheistä yhteistyötä elinkeinoelämän kanssa.<sup>269</sup>

#### **6.4 Elinkeinotoimintaa koskevat erityissäännökset**

Kuntien elinkeinotoiminta voidaan jakaa kolmeen ryhmään: kunnan omaan liiketoimintaan, kunnan elinkeinoelämää tukevia tai ulkopuolisia yrityksiä haittaaviin toimenpiteisiin sekä yksilöllisiin yksittäiseen yritykseen kohdistuviin tukitoimenpiteisiin.<sup>270</sup> Ruotsin kunnallislaisissa kuntien elinkeinotoiminnasta ja elinkeinotoiminnan tukemisesta on oma säännöksensä toimialaluvussa. Lain 2. kappaleen

---

<sup>266</sup> SOU 1990:24 s. 65. Kunnallisoikeudellisina periaatteina pidetään toisinaan myös objektiivisuusperiaatetta ja epälojaalisen vallankäytön kieltä. Nämä periaatteet koskevat kuitenkin kaikkea julkista hallintoa ja niistä on säädetty Ruotsin hallitusmuodossa (Regeringsformen 1 kap. 9 §).

<sup>267</sup> SOU 1990:24 s. 67.

<sup>268</sup> SOU 1990:24 s. 65–66.

<sup>269</sup> SOU 1990:24 s. 68.

<sup>270</sup> Marcusson 1992 s. 111.

7 §:ssä säädetään, että kunta saa harjoittaa elinkeinotoimintaa tietyin edellytyksin. Ensinnäkään elinkeinotoiminnan tarkoituksena ei saa olla voiton tavoittelu ja toiseksi elinkeinotoiminnan pitää perustua yleishyödyllisten rakennusten tai palveluiden hankkimiseen kuntalaisille. Kappaleen 8 §:ssä säädetään kunnan oikeudesta tehdä yleisesti kunnan elinkeinoelämää edistäviä toimenpiteitä. Yksittäiseen tahoon kohdistuvaa tukea voidaan antaa vain, jos siihen on erityinen syy.

Kuntien suhdetta elinkeinoelämään määrittelevät säännökset poikkeavat osittain yleisestä toimialasäännöksestä. Vaikka kuntien osallistumista elinkeinotoimintaan koskevat myös yleiset perustavanlaatuiset toimialasäännökset, on siitä oikeuskäytännössä kehittynyt tiettyjä erityyssääntöjä. Tämän vuoksi säännösten kokoamista kunnallislakiin oman kappaleen alle pidettiin perusteltuna.<sup>271</sup>

Oikeudellisesti tarkasteltuna kunnallista sektoria ja yleistä elinkeinoelämää ei aina voida selvästi erottaa toisistaan. Monissa kunnan toiminnoissa on tarkoituksena ylläpitää yleisiä rakennuksia tai yleistä järjestystä, mikä kuuluu kunnan tavanomaiseen toimintaan. Varsinaisena elinkeinotoimintana pidetään sen sijaan yksityistä yritystoimintaa kuten vähittäiskauppaa, pankkitoimintaa ja teollisuutta. Tällä alueella kunnat eivät saa toimia muuta kuin hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa.<sup>272</sup>

Kuntien tavanomaista elinkeinotoiminnasta säädetään kunnallislain 7 §:ssä, jonka lähtökohtana on elinkeinotoiminnan yleishyödyllisyys. Lisäksi elinkeinotoiminnan pitäisi hyödyttää ensisijaisesti kunnan omia jäseniä. Toisin kuin yksityisessä elinkeinoelämässä, kuntien elinkeinotoiminnan tarkoituksena ei saa olla voiton tavoittelu. Tämä ei kuitenkaan tarkoita ehdotonta voiton tuottamisen kieltoa. Voiton määrä ja sen käyttötarkoitus määräytyvät itsekustan-

---

<sup>271</sup> SOU 1990:24 s. 76. Kunnallislakiryhmän mukaan tosin yksityisten tahon tukemisen kieltoa ei olisi pitänyt ottaa kunnallislakiin omana lainkohtanaan, koska säännös voidaan johtaa yleisestä toimivaltasäännöksestä. Ks. myös Hilborn ym. 2001 s. 114.

<sup>272</sup> Hilborn ym. 2001 s. 114–115. Ks. myös Lindquist 1982 s. 202.

nusperiaatteella<sup>273</sup>. Esimerkiksi satamatoiminta saa tuottaa voittoa, mutta voitto ei koskaan saa olla toiminnan ensisijainen tarkoitus.<sup>274</sup>

Kuntien suhteesta varsinaiseen elinkeinoelämään säännellään kunnallislain 8 §:ssä. Varsinaisessa elinkeinoelämässä kuntien toiminta rajoittuu periaatteessa elinkeinotoimintaa yleisesti edistäviin toimenpiteisiin. Sallittuja toimintoja ovat esimerkiksi maa-alueiden tai teknisten palveluiden ylläpitäminen. Kunta saa myös tarjota esimerkiksi sähköä edullisin hinnoin, mutta hintojen pitää hyödyttää tasapuolisesti kaikkia yrityksiä.<sup>275</sup> Kunnat voivat myös täyttää yritysten tarpeita teollisuusalueille, järjestää tiloja käsityöläisille ja pienteollisuudelle tai jakaa informaatiota ja järjestää koulutusta. Muita esimerkkejä periaatteessa sallituista toimenpiteistä ovat näyttelyiden, messujen ja muun kollektiivisen markkinoinnin järjestäminen, kunhan ne eivät kohdistu yksittäiseen elinkeinonharjoittajaan.<sup>276</sup>

Yksittäisen elinkeinonharjoittajan tukeminen on sallittu vain siinä poikkeuksellisessa tapauksessa, että tukitoimi edistää yleistä etua. Tällöin myös valtakunnallisella näkemyksellä on merkitystä, koska elinkeinotoiminnan paikallistumiseen vaikuttaminen kuuluu yhteiskunnallisista syistä valtion tehtäviin.<sup>277</sup> Koska valtio vastaa pääsääntöisesti elinkeinopolitiikasta, kunnan elinkeinopoliittinen toimiala ei voi käsittää myös yksittäisen yrityksen suoraa tai epäsuoraa taloudellista tukemista, jolla pyritään vaikuttamaan yrityksen sijoittumiseen ja kehittymiseen.<sup>278</sup>

Yksittäisen elinkeinonharjoittajan tukeminen voidaan kuitenkin sallia esimerkiksi harvaan asutuilla alueilla, joissa asukkaille halutaan taata tietty peruspalvelutaso kuten elintarvikekaupan tai bensiiniaseman säilyminen. Monet kunnat ovat myös katsoneet aiheelliseksi avustaa kunnan hotellia, mikä voidaankin katsoa toimialan mukaiseksi, mikäli yksittäinen yritys tai henkilö ei olisi valmis teke-

---

<sup>273</sup> Itsekustannusperiaatetta ei ole otettu kunnallislain toimivaltakappaleeseen, vaan se on määritelty taloushallintoa koskevassa luvussa. SOU 1990:24 s. 69.

<sup>274</sup> Hilborn ym. 2001 s. 115–116.

<sup>275</sup> Hilborn ym. 2001 s. 116.

<sup>276</sup> Marcusson 1992 s. 112.

<sup>277</sup> SOU 1990:24 s. 76 ja Hilborn ym. 2001 s. 117.

<sup>278</sup> SOU 1990:24 s. 68.

mään tarpeellisia panostuksia.<sup>279</sup> Toisaalta voidaan ajatella, että yritysten tukeminen ei aina ole kunnan kannalta viisasta. On nimittäin todettu, että esimerkiksi muuttotukea ovat usein halukkaita ottamaan vastaan sellaiset yritykset, joilla on ongelmia. Sen sijaan menestyvillä yrityksillä ei useinkaan ole samantilaista tarvetta uudelleen sijoittumiselle. Ongelmien kanssa painivan yrityksen uudelleen sijoittuminen ei välttämättä ratkaise yrityksen ongelmia.<sup>280</sup>

Lain esitöissä mainitut esimerkit vastaavat aikaisempaa oikeuskäytäntöä<sup>281</sup>. Toisaalta esitöiden perusteella jää epäselväksi, miten muihin oikeuskäytännössä todettuihin erityisiin syihin pitäisi suhtautua. Esimerkiksi työttömyyden hallitsemista pidettiin aikaisemmin perusteena puuttua varsinaiseen elinkeinoelämään, mutta lain esitöiden mukaan vastaavat toimet eivät nykyisin enää ole sallittuja. Kuitenkin esitöissä korostetaan sitä, että erityisen syyn tulkinta pitää sopeuttaa yhteiskunnalliseen kehitykseen.<sup>282</sup> Itse asiassa lainkohta näyttäisikin jossain määrin rajoittavan niitä tilanteita, joissa yksittäisen tahon tukeminen on sallittu.<sup>283</sup> Laissa ei kuitenkaan haluttu määritellä erityistilanteita tarkasti, vaan toimialaa koskevan yleislausekkeen katsottiin riittävän määrittämään tätä kysymystä.<sup>284</sup>

Kunnallislakiryhmä olisi halunnut sisällyttää ns. pikkulait uuteen kunnallislakiin. Kunnalliskomitea kuitenkin vastusti ajatusta, koska se halusi säilyttää kunnallislain puitelakina. Pikkulakien sisältämät yksityiskohtaiset säännökset sopivat huonosti tähän tarkoitukseen. Lisäksi pikkulakien sääntelemät toiminnot koskevat kunnille harvinaisia toimialoja ja siksi näiden säännösten ottaminen puitelakiin voisi antaa harhaanjohtavan kuvan kuntien toimialasta. Vain puoluetuesta säätäminen haluttiin ottaa mukaan kunnallislakiin.<sup>285</sup>

---

<sup>279</sup> Hilborn ym. 2001 s. 117–118.

<sup>280</sup> Ks. SOU 1993:112 s. 81.

<sup>281</sup> Oikeuskäytännöllä onkin ollut huomattava merkitys juuri tarkasteltaessa kuntien yksittäiseen tahoon kohdistuvaa tukea. Marcusson 1992 s. 113.

<sup>282</sup> Hilborn ym. 2001 s. 117–118.

<sup>283</sup> Marcusson 1992 s. 113.

<sup>284</sup> SOU 1990:24 s. 76.

<sup>285</sup> SOU 1990:24 s. 69.



## **6.5 Soveltuisiko Ruotsin malli Suomen kuntalakiin?**

Ruotsin kunnallislain toimialapykälä on ajatukseltaan lähellä suomalaisen kuntalain vastaavaa säännöstä. Suomen laissa on tosin lähdetty siitä, että säännös jätetään väljäksi, jolloin se joustaa ja kestää yhteiskunnalliset muutokset. Ruotsissa asiaa on tulkittu samoin, mutta toimialan rajautumista ohjaavat periaatteet on haluttu kirjata lakiin. Suomessa ajatuksena on ollut nimenomaan oikeuskäytäntöön ja -kirjallisuuteen nojautuminen, kun on ollut kyse toimialaa rajaavista periaatteista. Erikoista ruotsalaisten ajattelumallissa on se, että jopa lainvalmisteluaineistossa mainitaan, että periaatteiden kirjaaminen lakiin saattaa muuttaa tahattomasti oikeudellista tilannetta, mutta silti periaatteet on haluttu saada lakiin.

Periaatteiden kirjaaminen lakiin ei kuitenkaan estä varsinaisesti lain sopeutumista yhteiskunnalliseen kehitykseen tai ajallista joustavuutta. Ovathan Suomessakin noudatettavat periaatteet pysyneet varsin muuttumattomina. Vain niiden tulkinta on muuttunut. Ruotsalainen malli onkin siis toisaalta varsin järkevä, jos ajatellaan, että siellä on haluttu kirjata yleisesti noudatettavat periaatteet virallisesti esille. Tällöin kunnallisilla päätöksentekijöillä on selvä ohjeistus niistä olemassa.

Ruotsin lainsäätäjän tarkoitus on kuitenkin ollut erilainen ja tietyllä tapaa outo. Sikäläinen ajatuksen mukaan perustavanlaatuiset säännökset kyllä löytyvät laista, mutta tulkinnassa ratkaiseva merkitys on lain tarkoituksella ja oikeuskäytännöllä. Periaatteet ovatkin lähinnä tavoiteperiaatteita. Toisin sanoen lakiin kirjatut periaatteet eivät sido sen enempää kuin ennenkään ja ne ovat mukana laissa vain muistisääntönä. Tällainen yksityiskohtainen sääntely sopii sikäläiseen kunnallislakiin, joka on muutenkin kovin yksityiskohtainen, mutta malli ei sopisi suomalaiseen puitelakimalliseen kuntalakiin.

Toimialasäännöksen yleislausekkeen lisänä kuntien elinkeinotoiminnan tukemisesta säädetään vielä erikseen omassa säännöksessään. Malli poikkeaa suomalaisesta ajattelumallista, jossa kuntalaki on pyritty pitämään yleislakina, eikä

siksi siis sopisikaan Suomeen. Ruotsalaisessa yksityiskohtaisessa sääntelymallissa tapa ehkä toimii, mutta Suomen kuntalakiin vastaavanlaista säännöstä olisi vaikea sisällyttää. Ruotsalaiset korostavat laissa, ettei yksityiseen tahoon kohdistuvaa tukea voi antaa, ellei siihen ole erityistä syytä. Säännös on sikäli erikoinen, että ajatusmalli olisi johdettavissa laissa jo mainituista kunnallisoikeudellisista periaatteista.

Ruotsin kunnallislaisissa otetaan suomalaista oikeuskäytäntöä hieman tiukempi kanta kunnan välittömiin elinkeinotukiin. Ruotsissa ne ovat sallittuja vain yleisen edun edistämisen nojalla. Lain esitöissä puututaan myös elinkeinotoiminnan tukemiseen työllisyysperustein. Ruotsissa sellaiset tuet näyttäisivät olevan kiellettyä toimintaa, kun taas suomalaisessa käytännössä on, hieman asiaa kärjistäen, otettu kanta, jossa lähes kaikki tukitoimet on hyväksyty, jos niiden taustalla on ollut työllisyyden parantaminen kunnassa.

## 7 Pääteimat

Kunnan itsehallintoon kuuluvista tehtävistä on aina säädetty varsin joustavasti. Väljällä säädöksellä on taattu toiminnan kehittyminen ajan oloihin sopeutuvasti. Kunnan toimialan rajat ovat olleet aina hiukan epäselvä kysymys, minkä vuoksi kunnissa on lopulta oltu usein epätietoisia siitä, mitä saa tehdä toimialan rajoissa ja mitä ei. Kuitenkaan rajoja ei ole haluttu asettaa tarkasti. Myöskään ennakotietojärjestelmää ei ole haluttu luoda, vaikka tällaisen järjestelmän perusteella kunnat olisivat voineet selvittää etukäteen toimiensa laillisuutta. On kuitenkin katsottu perustelluksi, että kuntien tehtäväpiiri joustaa ajan ja paikan mukaisesti. Toimialan rajat tulee jatkossakin ratkaista tapauskohtaisesti. Kuntien elinkeinopolitiikka on hyvä esimerkki siitä, kuinka kunnat ovat todellakin ottaneet itselleen yhä lisää tehtäviä, jolloin normin joustavuudelle on ollut käyttöä.

Kuntien tukitoimista puhuttaessa on alusta alkaen ollut selvää, että välillinen elinkeinoelämän tukeminen on kuulunut kuntien toimintaan. Välittömiin tukitoimiin on sen sijaan suhtauduttu tiukemmin. Sellaisen toiminnan tukeminen, jota kunta itsekin voisi harjoittaa, on aina ollut sallittua. Muutoin tukitoimet on hyväksytty vain, jos niihin on ollut erityisiä syitä. Oikeuskäytännössä on sallittu lähinnä kuntien työllisyystilanteen parantamiseksi tehdyt tukitoimet. Oikeastaan kunnat ovat voineet tukea lähes mitä tahansa toimintaa, jos tuen tarkoituksena on ollut edistää työllisyyttä.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen perusteella voidaan sanoa, ettei ratkaisujen linja ole juuri muuttunut myöskään uuden kuntalain myötä. Ratkaisulinja on pääpiirteittäin samanlainen kuin 1980-luvulla. Sitä ennen tukitoimia tulkittiin hieman kireämmin. Tapausten määrä on kuitenkin jatkuvasti vähentynyt. Tähän on osaltaan ollut syynä kuntien riskinoton vähentyminen elinkeinopolitiikassa. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuista käy edelleen ilmi, että varsinkin työllisyyden edistäminen kunnassa on erityisen painava syy tukea elinkeinotoimintaa. Toinen merkittävä syy on elinkeinoelämän yleisten edellytysten parantaminen kunnan alueella. Yleisiä edellytyksiä kuitenkin parannetaan parhai-

ten juuri työllisyydellä. Työllisyyskysymykset ovatkin kuntien elinkeinopolitiikan keskeinen peruste.

Kuntien elinkeinopoliittinen toiminta on jatkuvasti laajentunut ja muuttunut yhä kiinteämmäksi osaksi kuntien tehtäväkenttää. Toiminnan muodot ovat muuttuneet, ja samalla elinkeinopolitiikan käsitteellä on alettu tarkoittaa yhä laajempaa kokonaisuutta. Yleisesti suhtautuminen kuntien tukitoimenpiteisiin on samalla muuttunut suopeaksi. Tosin 1970-luvun lopulla kunnissa tehtyjen virhearviointien ja niistä seuranneiden taloudellisten tappioiden jälkeen suhtautuminen varsinkin lainojen takauksiin on tiukentunut. Kunnat ovat muuttuneet varovaisemmiksi, ja toisaalta oikeuskirjallisuudessa on varoiteltu tekemästä harkitsemattomia tukipäätöksiä. Samalla on kuitenkin korostettu elinkeinopolitiikan merkitystä kunnan menestystekijänä.

1980-luvulta asti kunnan yleistä toimialaa on elinkeinopolitiikassa tulkittu samankaltaisesti. Suhtautuminen välittömien tukitoimien hyväksyttävyyteen on kuitenkin tiukentunut. Kunnat ovat toiminnassaan pyrkineet yhä suunnitelmallisempaan toimintaan, jolloin riskejä on haluttu minimoida. Syvä taloudellinen lama 1990-luvun taitteessa vaikutti osaltaan myös nykyistä kuntalakia säädettäessä, jolloin lain esitöissä korostettiin kuntien taloudellista vastuuta toimistaan. Kunta voi ryhtyä riskiä sisältäviin tukitoimiin vain erityisestä syystä ja poikkeustapauksessa. Riskirahoitusta annettaessa kuntien on aina poikkeuksetta huolehdittava vastavakuuksien riittävydestä. Kunta ei voi ottaa enää yhden yrityksen hyväksi sellaista riskiä, joka vaarantaa kunnan talouden ja samalla asukkaiden hyvinvoinnin. Riskirahoitus jääkin käytännössä nykyisin kunnan toimialan ulkopuolelle.

Suurin muutostekijä elinkeinotoiminnan tukemisessa on ollut Euroopan integraatiokehitys. Kaikki integraatiokehityksen mukanaan tuomat muutokset ovat olleet kuntien elinkeinopolitiikan rajoja supistavia. EU:n normit ohjaavat myös kuntien elinkeinopolitiikkaa. Kunnat ovat EY-oikeuden perusteella osa laajaa valtiokäsitettä. Kuntien elinkeinopolitiikassa onkin huomioitava entistä tarkemmin myös muiden julkisen hallinnon tasojen tekemät elinkeinopoliittiset toimet.

Kunnat on sidottu entistä enemmän hallinnon yhteiseen kokonaisuuteen. Elinkeinopoliittiset toimet eivät saa myöskään vääristää kilpailua.

Osaltaan hankintalaki rajaa myös kuntien mahdollisuutta tukea alueensa yrityksiä. Yleinen käytäntö oli aikaisemmin sellainen, että kunnat pyrkivät suosimaan hankinnoissaan mahdollisimman paljon paikallisia yrittäjiä. Tällä toiminnalla pyrittiin saavuttamaan samoja elinkeinopoliittikan tavoitteita kuin muillakin tukimuodoilla eli turvaamaan veropohjaa ja työllisyyttä. Hankintalain perustella juuri kyseiset perustelut ovat kuitenkin kiellettyjä, sillä niiden perusteella vääristetään kilpailua. Hankintalaki rajaakin mielenkiintoisesti kuntien elinkeinotukia samoilla perusteilla, jotka antavat muussa elinkeinopoliittisessa toiminnassa tuille oikeutuksen.

Hankintalaissa olisi hyvä ottaa paremmin huomioon kuntien erityisolosuhteet paikallisen toimijan kiellon osalta. Varsinkin pienten ja syrjäisten kuntien elinkeinoluomalle kuntien hankinnoilla on suuri merkitys. Tällaisissa tapauksissa voitaisiin antaa mahdollisuus erityisolosuhteisiin nojaten tehdä hankintoja ilman kilpailuttamista paikalliselta toimijalta. Hankinnan tulisi kuitenkin tapahtua riittävän edullisin ehdoin, jolloin hankintahintaan ei voitaisi sisällyttää muita tukia.

Myös kilpailunrajoituslaista voidaan johtaa kuntien toimintaan vaikuttava rajoitus, vaikka se koskettaa kuntia vain välillisesti. Tuettavan yrityksen hinnoittelu ei saisi asettua kuntien elinkeinotuen vaikutuksesta merkittävästi vastaavien palveluntarjoajien hintatason alapuolelle, koska se vääristäisi kilpailutilannetta. Kilpailunrajoituslain perusteella tällaisissa tapauksissa voidaan rankaista vain kyseistä elinkeinonharjoittajaa. Kuitenkin kunnan elinkeinopoliittinen toimi ei olisi ollut tilanteessa tasapuolisuuden vaatimuksen mukainen, sillä tilanne olisi aiheuttanut haittaa muille markkinoilla toimijoille. Kuntien elinkeinotuissa onkin otettava huomioon se, mihin tuki reaalisesti kohdistuu. Huonosti valmistellun päätöksen tuloksena elinkeinonharjoittaja saattaa käyttää epäterveitä kilpailukeinoja, eikä tilanne silloin ainakaan paranna yleisiä edellytyksiä kunnassa.

Ruotsissa toimialan rajautumista ohjaavat periaatteet on haluttu kirjata kunnallislakiin. Sillä on haluttu varmistaa, että kyseisiä periaatteita noudatettaisiin tulkittaessa muuten väljää toimialasäännöstä. Suomessa kuitenkin kuntalain toimialapykälän väljän säännöksen joustavuus on toiminut, eikä oikeusperiaatteiden noudattamisessa näyttäisi olleen ongelmia, vaikkei niitä olekaan lakiin kirjattu. Toimialasäännöksen lisäksi Ruotsissa säädetään elinkeinotoiminnan tukemisesta erikseen omassa pykälässään. Siinä korostetaan niitä seikkoja, jotka olisivat johdettavissa jo toimialapykälässä säädetyistä oikeusperiaatteista. Suomalaiseen puitelakimalliseen kuntalakiin ei tällainen yksityiskohtainen sääntely sopisi.

Suurin ero toimialan tulkinnassa Suomen ja Ruotsin välillä on välittömissä elinkeinotuissa. Ruotsissa ne sallitaan vain yleisen edun edistämiseksi. Työllisyysperustein annettaviin tukiin Ruotsissa suhtaudutaan hyvin kielteisesti. Suomalainen käytäntö on tältä osin erkaantunut ruotsalaisesta, sillä Suomessa nimenomaan työllisyysperusteet ovat tukien perusteena tärkeimpiä hyväksymisen kriteereitä.

Kunnan toimialasäännöstä säädettäessä ajallinen joustavuus on ollut tärkeä peruste sille, että säännös on jätetty väljäksi. Näyttäisikin siltä, että yleisen toimialan säännös on elinkeinopolitiikan osalta kestänyt ajalliset paineet hyvin. Kunnat ovat voineet ottaa lain rajojen sisällä käyttöönsä uusia alueensa elinkeinotoiminnan edellytyksiä parantavia keinoja. Mikäli elinkeinopolitiikkaa rajattaisiin laissa tehtävälueellolla, olisi eduskunta saanut muuttaa lakia tiuhaan tahtiin. Ajallinen joustavuus on toiminut myös toisinpäin. Kuntien holtittoman lainanannon ja takaustoiminnan jälkeen lain tulkintalinja on siltä osin kiristynyt. Yleistoimialasäännöstä ei ole myöskään tarvinnut muuttaa uuden lainsäädännön rajattua elinkeinopolitiikkaa kuntien hankinnoissa. Toimialasäännöksen toimivuuden vuoksi onkin toivottavaa, ettei Suomessa oteta tulevaisuudessakaan käyttöön samankaltaista yksityiskohtaista sääntelymallia kuin Ruotsissa.