

Kunnan toimintojen yhtiöittämisen reunaehdoista sekä erityisesti yhtiöiden omistajaohjauksesta uuden kuntalain (410/2015) mukaan

Lapin yliopisto

Oikeustieteiden tiedekunta

Pro gradu –tutkielma

kevät 2016

Tekijä: Janne Kinnunen

Tiivistelmä

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Kunnan toimintojen yhtiöittämisen reunaehdoista sekä erityisesti yhtiöiden omistajaohjauksesta uuden kuntalain (410/2015) mukaan

Tekijä: Janne Kinnunen

Oppiaine: Hallinto-oikeus

Työn laji: Maisteritutkielma_X_Lisensiaattitutkimus_

Sivumäärä: VIII + 78

Kyseessä on tutkimus kunnan toimintojen yhtiöittämisen reunaehdoista sekä erityisesti yhtiöiden omistajaohjauksesta uuden kuntalain (410/2015) mukaan. Tutkielmassa on huomioitu perustuslain ja kunnan julkisen vallan käytön vaikutus kunnan valittavissa oleviin palveluiden järjestämisen tapoihin.

Tutkimuksessa on huomioitu vanhan kuntalain kunnan omistajaohjaukseen liittyviä puutteita. Kuntien toimintaympäristössä on tapahtunut paljon muutoksia viimeisinä vuosikymmeninä muun muassa kilpailu-oikeuden ja kunnan toimintojen yhtiöittämisvelvoitteiden johdosta. Tutkielmassa käsitellään erityisesti uuden kuntalain omistajaohjauksen normeja ja arvioidaan niiden vaikutusta kuntien toimintaan.

Kuntalain kokonaisuudistus on ollut laajamittainen kuntalain uudistushanke. Lakia uudistettaessa kuntakonsernin johtamiseen liittyvät normit on sijoitettu lain 7. lukuun. Näin omistajaohjaus ja kunnan johtaminen saavat kootusti uutta painoarvoa uudessa laissa.

Uuden kuntalain mukainen onnistunut omistajaohjauksen ketju polveutuu valtuuston hyväksymästä kuntastrategiasta omistajapoliittisine linjauksineen konkretisoituen konsernijohdon käytännön omistajaohjauksellisissa toimissa. Tutkielmassa syntyneen käsityksen mukaan uusi kuntalaki tulee vaatimaan kunnilta aiempaa suurempaa panostusta ja resursointia koko kunnan toiminnan lainmukaisen ja onnistuneen omistajaohjauksen toteuttamiseksi.

Avainsanat: kuntalaki, julkinen valta, omistajaohjaus.

Muita tietoja:

Suostun tutkielman luovuttamiseen Rovaniemen hovioikeuden käyttöön_X_

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi_X_

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi_X_

LÄHTEET

Kirjallisuus:

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria: yleisen oikeustieteen oppikirja. Porvoo 1989.

Boleman, Lee & Deal, Terrence. Reframing organizations: Artistry, Choice, and Leadership. San Francisco. CA. 1997

Erma, Juhani, Rasila Tommi, Virtanen Olli: Hyvä hallitustyö. Viro. 2015

Harjula, Heikki & Prättälä, Kari: Kuntalaki, taustat ja tulkinnat. Jyväskylä 2007.

Harjula, Heikki & Prättälä, Kari: Kuntalaki, tausta ja tulkinnat. Helsinki 2015.

Helminen, Sakari: Osakassopimuksen tehtävä; Teoksessa Osakassopimuksesta, Juhlajulkaisu professori Allan Huttusen jäädessä eläkkeelle (toim. Ari Saarnilehto), Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja A. Juhlajulkaisut N:o 6, Turku 1995.

Helminen, Sakari: Osakeyhtiön yhtiöjärjestys. Helsinki 2006.

Husa, Jaakko. Julkisoikeudellinen tutkimus. Jyväskylä 1995.

Husa, Jaakko & Teuvo Pohjalainen: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen. Helsinki 2002.

Kaisto, Janne: Lainoppi ja oikeusteoria. Helsinki 2005.

Laakso, Seppo: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Helsinki 1990.

Maanonen, Mari: Kaupunkien omistajaohjauksen tavoitteet ja toimeenpanon keinot. Tampere 2007.

Meklin, Pentti & Martikainen Juha-Pekka. Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä. Suomen kuntaliitto 2003.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Helsinki 2003.

Mähönen, Jukka & Seppo Villa. Osakeyhtiö II. Pääomarakenne ja rahoitus. Helsinki 2006.

Mähönen, Jukka & Seppo Villa. Osakeyhtiö III. Corporate Governence. Helsinki 2006.

Määttä, Juhani. Hybridiorganisaatioiden ja niiden konsernijohtamisen muotoutuminen. Helsinki 2010.

Siltala, Raimo: Johdatus oikeusteoriaan. Helsinki 2011.

Tampereen kaupungin tytäryhteisöjen konserniohjaus. Tampere 2010.

Tuori, Kaarlo: Sosiaaliset oikeudet. Teoksessa: Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki, - Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Helsinki 1999.

Uoti, Asko: Kunnallinen itsehallinto, subjektiiviset oikeudet ja lapsiperheiden palvelujen järjestäminen. Teoksessa Jukka Kultalahti ja Seppo Penttilä (toim.): Oikeus- ja vakuutustiedettä. Tampere 2006.

Valkama, Pekka: Väitöskirja. Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla. Tampere 2004.

Virtanen (toim.) Miesmäki, Mäntylä & Otila. Hallituksen puheenjohtajan opas. Kauppakamari. 2013. Latvia.

Internet-lähteet:

Lebedeff, Pirkka-Petri 2011. Suomen kuntaliitto. Kuntamarkkinat 14.9.2011.
[http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutisia/2011/Opekun%20ohjelma%20kunta markkinoilla/PPLebedeff.pdf](http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutisia/2011/Opekun%20ohjelma%20kunta%20markkinoilla/PPLebedeff.pdf) (käyty 10.1.2016)

Mäntysaari, Petri. Mitä etua yhtiön johdon on edistettävä? Artikkelit Defensor Legis 2013. Saatavissa: [https://www-edilex-fi.ezproxy.ulapland.fi/defensor legis/10946.pdf](https://www-edilex-fi.ezproxy.ulapland.fi/defensor_legis/10946.pdf) (käyty 10.2.2016)

Sallinen Sini; Perusoikeudet kunnan itselleen ottamien tehtävien kannalta. Artikkelit 2006. Saatavissa: <https://www-edilex-fi.ezproxy.ulapland.fi/artikkelit/4513.pdf> (käyty 14.2.2016)

Suomen kuntaliitto. Kunnan omistajapoliittiset linjaukset. Saatavissa:
<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/konserniohjaus-omistajapolitiikka/omistajapolitiikka/Documents/2Omistajapollinj.pdf> (käyty 14.2.2016)

Viitasaaren kaupungin talousarvio 2016. Saatavissa:
http://80.246.162.69/dweb/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames (käyty 15.2.2016)

VM julkaisu: Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus 40/2015.
Saatavissa: http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/kuntien-itsehallinnolliset-tehtavat-kartoitettu-ensimmaista-kertaa-tehtavat-tarkeita-kuntien-elinvoimalle?_101_INSTANCE_3wyslLo1Z0ni_groupId=10623 (käyty 1.2.2016)

Oikeuskäytäntö:

Helsingin HAO 19.9.2007 07/1242/2

KHO: 2008:40

KHO:1998:80

KHO 3.12.2014 T 3849

Virallisjulkaisut:

Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HE 72/2002 vp)

Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp)

Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi (HE 192/1994 vp)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta (HE 263/2006 vp)

Perusoikeustyöryhmän mietintö 1993

Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 268/2014 vp)

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi osakeyhtiö- lainsäädännöksi (HE 109/2005 vp)

PeVL 63/2014 Perustuslakivaliokunnan lausunto (perustuslakivaliokunnan hallintovaliokunnalle antama lausunto)

HaVm 55/2014 Hallintovaliokunnan mietintö 55/2014

Sisällys

Tiivistelmä	
LÄHTEET	II
1. JOHDANTO	1
1.1. Tutkimuskohde.....	3
1.2. Tutkimuksen toteuttaminen	5
2. KUNTA PALVELUJEN JÄRJESTÄJÄNÄ.....	9
2.1 Kunnan tehtävät ja yleinen sekä erityinen toimiala.....	9
2.2 Kunnan palvelujen tuottaminen ja hankinta.....	14
2.3 Kunta julkisen vallan käyttäjänä.....	17
2.4 Kunta perusoikeuksien toteuttajana.....	19
2.5 Kuntalaisten TSS-oikeudet.....	21
2.6 Julkisen hallintotehtävän ulkoistaminen.....	24
2.7 Yhtiöittämisvelvollisuus.....	28
3. OMISTAJAOHJAUS UUDEN KUNTALAIN (410/2015) MUKAAN	32
3.1 Valtuuston rooli omistajaohjauksessa	36
3.2 Valtuusto ja omistajapolitiikka	37
3.3 Valtuusto ja omistajaohjauksen periaatteet	38
3.4 Valtuusto ja konserniohje	39
3.5 Kunnan edustajan toiminta ja konserniohje	41
3.6 Omistajaohjauksen käsitteestä tarkemmin.....	42
3.7 Omistajaohjaus tavallisessa ja kuntaomisteisessa osakeyhtiössä	44
3.8 Omistajaohjauksen keinot ja omistajaohjauksen ongelmat liiketaloudellisessa yhtiössä ja kunnallisessa yhtiössä	45
3.9 Uuden kuntalain asettamat muutospaineet kunnan omistajaohjaukselle	48
3.10 Omistajaohjauksen keinot.....	50
3.10.1. Perustamissopimukset	52
3.10.2. Yhtiöjärjestysmääräykset	54
3.10.3. Muut sopimukset (erityisesti osakassopimus)	57
3.10.4 Muut ohjauksen keinot	58
4. KUNNAN TYTÄRYHTEISÖJEN TOIMINNAN OHJAAMINEN OMISTAJAOHJAUKSEN KEINOIN	61
4.1 Tytäryhteisön ja kuntakonsernin määritelmä	61
4.2 Kuntastrategia toimintaa ohjaavana asiakirjana.....	63
4.3 Kunnan johtaminen.....	64
4.4 Konsernijohto	66

4.5. Luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeus.....	68
4.6. Kunnan toiminnan käsite	68
4.7. Kunnan tytäryhteisöön kohdistuva omistajaohjaus.....	69
4.8. Kuntakonsernin kokonaisuus.....	70
4.9. Tytäryhteisön hallituksen kokoonpano.....	71
4.10. Konserniohjeen merkitys	73
4.11. Tytäryhteisön johdon huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuus.....	74
5. JOHTOPÄÄTÖKSET.....	76

1. JOHDANTO

Kunta palvelee kuntalaisia perinteiseen tapaan julkisoikeudellisena yhteisönä omien toimielintensä (lautakunnat, jaostot, hallitus, valtuusto) sekä viranhaltijoidensa kautta. Kunnan toiminta perustuu asukkaidensa itsehallintoon. Toiminta on sekä taloudellisesti että toiminnallisesti hyvin itsenäistä suhteessa valtioon, mutta toki kansanvaltaisen eduskunnan säätämien normien alaista. Nykyään kunnan palveluita tuotetaan yhä enemmän myös muiden yhteisöjen kuin emokunnan itsensä toimesta. Kunnan omistajaohjauksella tarkoitetaan tässä tutkimuksessa toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä vaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Omistajaohjauksella kunta pyrkii huolehtimaan siitä, että kunnan perimmäinen tahtotila ja intressit huomioidaan muutoin oikeudellisesti itsenäisten yhteisöjen päätöksenteossa.

Nyt vielä voimassa olevassa kuntalain konserniohjausta koskeissa normeissa (365/1995) säädetään omistajaohjauksesta välillisesti, ei kuitenkaan varsinaisesti omistajaohjauksen käsitettä käyttäen. Lain 13 § 2 momentin mukaan *”valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä konserniohjauksen periaatteista”*. Edelleen lain 23 § 2 momentin mukaan *”kunnanhallitus tai johtosäännössä määrätty kunnan muu viranomainen antaa tarvittaessa ohjeita kuntaa eri yhteisöjen, laitosten, ja säätiöiden hallintoelimissä edustaville henkilöille kunnan kannan ottamisesta käsiteltäviin asioihin.”*

Viime vuosina kunnan toimintaympäristön muutokseen on vaikuttanut muun muassa jäsenyys Euroopan unionissa kilpailuoikeuden ja muun ylikansallisen lainsäädännön kautta. Tästä syystä perinteisen julkisen vallan käyttäjän, kunnan, toiminta on monesta näkökulmasta markkinaehtoistunut ja kunnan toiminnassa konsernimaiset toimintatavat ovat korostuneet. Muun muassa kunnan yhtiöittämisvelvoitetta koskeva sääntely on johtanut siihen, että

konsernisääntelyyn ja omistajaohjaukseen on jatkossa kiinnitettävä erityistä huomiota. Kunnan toiminta tulevaisuudessa markkinaehtoistuu varmaankin yhä edelleen, mutta samalla kunta julkisen vallan käyttäjänä on edelleen vastuussa suuresta määrästä kuntalaisten perusoikeuksien ja palveluiden toteutumista. Julkista valtaa käytetään jatkossakin viranomaisten toimesta. Julkisen talouden kiristyttyä valtakunnassa on myös aloitettu kuntien järjestämisvastuulla olevien palveluiden karsiminen. Samanaikaisesti muun muassa turvapaikanhakijoiden räjähtänyt määrä on aiheuttanut kunnalle yhä uusia vastuita ja haasteita palveluiden järjestämisessä. Kunnan toiminnassa konsernimaiset ja verkostomaiset toimintatavat kaiken kaikkiaan ovat lisääntyneet.

Elettäessä kevättä 2016 Suomessa valmistellaan uutta alueellista itsehallintoa maakuntajaon pohjalta. Kuntien rooliksi jatkossa näyttää muodostuvan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäksi paikalliseen elinvoimaan sekä paikallisen identiteetin ja demokratian edistämiseen liittyviä tehtäviä. Myös opetus- ja kulttuuripalvelut, tekniset palvelut sekä kunnan yleiseen toimialaan kuuluvat palvelut kuulunevat jatkossa kunnan järjestämisvastuulla oleviin tehtäväkokonaisuuksiin. Sosiaali- ja terveystoimen järjestämisvastuu on siirtymässä 18 itsehallintoalueelle 15 alueen puitteissa. Itsehallintoaluiden muita tehtäviä tämän hetkisten kaavailujen mukaan olisivat mm. palo- ja pelastustoimi, alueellinen demokratia sekä nykyisten maakuntaliittojen sekä valtion aluehallinnon tehtäviä. Aikataulullisesti järjestämisvastuu olisi näillä näkymin siirtymässä sote-alueille vuoden 2019 alusta.

On selvää, että myös edellä mainitut käynnissä olevat rakennemuutokset tulevat väistämättä vaikuttamaan tällä hetkellä suoraan kunnan järjestämisvastuulla olevien palveluiden järjestämiseen siirtämällä puheena olevat palvelut isommille hartioille hoidettavaksi. Kunnan toimielinten välitön vaikutusmahdollisuus palveluihin jotka järjestetään muun kuin emokunnan toimesta muuttuu välilliseksi ohjaukseksi. Myös tällöin kunnan onnistuneen omistajaohjauksen merkitys kuntalaisten palveluiden varmistamisessa korostuu.

Vastauksena uusiin toimintaympäristöstä nouseviin haasteisiin eduskunta hyväksyi uuden kuntalain ja muut siihen liittyvät lait 13.3.2015. Tasavallan presidentin vahvistuksen lait saivat 10.4.2015. Kuntalaki (410/2015) tuli voimaan 1.5.2015 alkaen kuitenkin siten, että isoa osaa laista sovelletaan vasta 1.6.2017 lukien, jolloin uusi kuntavaalikausi alkaa. Kuntalain uudistuksen tavoitteena on ollut lain uudistaminen siten, että siinä otettaisiin huomioon paremmin kuntien muuttuvasta toimintaympäristöstä ja uusista kuntahallinnon rakenteista aiheutuvat muutostarpeet.

Kuntakonsernin ohjaukseen liittyvät uudet normit on sijoitettu pääsääntöisesti kuntalain 7. lukuun ”kunnan johtaminen ja kunnanhallitus”. Näitä normeja samoin kuin valtuuston roolia koskevat omistajaohjauksen ja konserniohjauksen normit kuntalain 4. luvussa tulevat sovellettavaksi 1.6.2017 lukien. Näin uuden kuntalain voimaantultua 1.5.2015 eletään tietynlaista siirtymäkautta 1.6.2017 saakka. Siirtymäkaudella noudatetaan kuntakonsernin ohjausta koskevaa voimassa olevia suppeita kuntalain säännöksiä. Vuodet vierivät kuitenkin ripeästi ja parhaillaan kunnissamme valmistaudutaan uuden kuntalain normien soveltamiseen.

1.1. Tutkimuskohde

Olen itse toiminut kuntajohtajana yli kymmenen vuotta ja siinä ohessa nähnyt ja kokenut kuntaa koskevien normien uudistuvan yhteiskunnan uudistumisen myötä. Työni ohella aloitin ammatillisen oikeusnotaarikoulutuksen vuonna 2008 ja on ollut mielenkiintoinen matka seurata kuntamaailman ilmiöitä uudesta oikeudellisesta perspektiivistä ja päättää tuo oikeudellinen opintomatka nyt puheena olevaan oikeustieteen maisterin loppututkielmaan. Kuntajohtajataustastani johtuen käytän esimerkkeinä joitakin oman kuntani Viitasaaren kaupungin palveluiden järjestämiseen ja omistajaohjaukseen liittyviä elementtejä. Tästä syystä tutkielmallani onkin vahva kunnallisoikeudellinen leima.

Tutkielmassani avaan yleisesti kuntalakiin perustuvia kunnan palvelujen järjestämisen vaihtoehtoja ja niihin liittyviä mahdollisuuksia ja perustuslain mukanaan tuomia rajoituksia. Kuntapalvelujen järjestämiseen liittyvien vaihtoehtojen ja myös rajoitusten ymmärtäminen on mielestäni tärkeää kunnallisten palveluiden kentän hahmottamiseksi. Suurin osa kuntapalveluista järjestetään edelleenkin emokunnan toimesta. Palveluja, joissa käytetään julkista valtaa, tulee järjestää virkamieshallinnon periaatteiden mukaisesti kunnan toimielinten toimesta jatkossakin. Palvelujen järjestämisen muista mahdollisista vaihtoehdoista tutkielmassa keskityn erityisesti kuntayhtiöiden toimintaan ja uuden kuntalain myötä selkiytyneeseen kunnan omistajaohjaukseen, sekä kunnan vaikutuskeinoihin kuntayhtiöiden päätöksenteossa ja toiminnassa.

Aiemmin vähäiset kuntalain omistajaohjausta koskevat säännökset saavat lakiuudistuksen myötä tarkan käsitteellisen merkityksen ja myös omistajaohjauksen keinovalikoimaa on poimittu lakitekstiin valtion lailla säädetyistä omistajaohjauksen keinoista sekä suurempien kaupunkien jo olemassa olevista omistajaohjaukseen liittyvistä hyvistä käytännöistä. Tässä vaiheessa voin jo arvioida, että uudet kuntalain omistajaohjausta koskevat säännökset tulevat muovaamaan erityisesti pienempien kuntien omistajaohjauksen käytäntöjä uudella tavalla ja muuttavat kuntien tapaa toimia kuntakonsernin ohjauksessa. Lähes kaikilla kunnilla on jo nykyisellään kunnan toimintaa ohjaavat kuntastrategiat. Lakiuudistuksen myötä kuntastrategioiden kuntalakiin perustuva sisältö tulee yhdenmukaistamaan strategioiden sisältöjä sekä niiden toteuttamista ja sitä kautta myös osaltaan yhdenmukaistamaan suomalaista kuntakenttää ja sen omistajaohjausta koskevia käytäntöjä.

Tämän opinnäytetyön tavoitteena on oikeusdogmatiikan keinoin avata erityisesti uuden kuntalain omistajaohjaukseen liittyviä normeja ja siten mahdollistaa kuntakonsernin tehokas johtaminen ja tuottaa tietoa kuntajohtamisen tueksi. Tutkimuskohteenani tässä tutkielmassa on se mitä tehokas kunnan omistajaohjaus kuntaomisteisessa yhtiössä oikeastaan onkaan ja millä erilaisilla tavoilla omistajaohjausta voidaan toteuttaa uuden kuntalain näkökulmasta.

Kuntajohtajan työn kannalta tärkeää on tunnistaa lain mukanaan tuomat omistajaohjausta selkeyttävät määrittelyt ja työkalut kuntakonsernin kokonaisvaltaisessa johtamisessa. Vuoden 1995 kuntalaissa kuntakonsernin ja konsernin ulkopuolelle jäävän kunnan toiminnan sääntely oli monin tavoin puutteellista ja se jätti kuntaomistajan oman onnensa ja kyvykkyytensä varaan omistustensa hallinnan ja ohjauksen suhteen.

1.2. Tutkimuksen toteuttaminen

Tutkimukseni on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen. Oikeusdogmatiikka voidaan määritellä oikeuspositivismin tieteenfilosofisen perusajattelun mukaisesti oikeustieteelliseksi tutkimukseksi, joka tutkii oikeusnormeja eristettyinä, tietyllä alueella ja tietyssä aikana voimassa olevina normeina.¹ Tässä tutkielmassa pyrin erityisesti kunnan omistajaohjausta ja johtamista koskevien normien avulla lähestymään tutkimusongelmaa tehokkaasta kunnan omistajaohjauksesta.

Oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa tutkitaan ja systematisoidaan voimassa olevan oikeuden sääntöjä ja perustellaan esitettyjä tulkintakannanottoja vallitsevasta oikeuslähdeopista ja tulkintateoriasta johdettujen perusteiden avulla. Oikeussäännöt on ilmaistu tai ainakin ne voidaan ilmaista kielen avulla. Oikeudellinen tulkinta tarkoittaa merkityssisällön antamista lakitekstin ja muiden kirjallisissa muodossa annettujen oikeuslähteiden kielellisille ilmaisuille.

Jotta yksittäistä lainsäädännöstä voidaan tulkita, se tulee ensin asettaa laajempaan, toisten oikeussääntöjen muodostamaan asiayhteyteen eli säännöksen tulkintakontekstiin. Tätä oikeudellisen tulkintakontekstin hahmottamista voidaan kutsua myös oikeussääntöjen systematisoinniksi.²

Lainopin harjoittaja ei käsittele konkreettisia yksityistapauksia eikä lainoppiin liity soveltamiselementtiä. Lainopissa tieteellisen tulkinnan sisältönä on

¹ Husa1995, s.134.

² Siltala 2011, s. 22-23

tyyppitapausten tarkastelu. Toisin kuin lainsoveltajalla on ns. ratkaisupakko, ja hän on virkavastuun uhalla velvollinen noudattamaan tiettyjä sääntöjä, ei lainopillisen tutkimuksen harjoittajalla ole velvollisuutta asian ratkaisemiseen tai kirjaimelliseen säännöksiin noudattamiseen. Lainopin edustaja on lainsoveltajaan verrattuna tarkkailijan asemassa. Oikeudellisen tiedon tuottajana oikeusdogmatiikan harjoittaja on kuitenkin sidottu vastaaviin oikeuslähteisiin ja päättelyperusteisiin kuin lain soveltaja esimerkiksi tuomari oikeuden ratkaisuisaan tai viranomaisen käyttäessään julkista valtaa konkreettisessa tilanteessa.³

Oikeuslähteet voidaan jakaa kolmeen ryhmään käytännön lainsoveltamista silmällä pitäen:

1. Oikeuslähde on vahvasti velvoittava, jos sen sivuuttamisesta seuraa sanktio, rangaistus virkavirheestä. Tällaisia oikeuslähteitä ovat laki ja maantapa.
2. Heikosti velvoittavan oikeuslähteen sivuuttamisen seurauksena on suuri todennäköisyys sille, että tuomarin päätös muuttuu ylemmässä oikeusasteessa. Tällaisia oikeuslähteitä ovat lainsäätäjän tarkoitus ja tuomioistuinratkaisut.
3. Sallitut oikeuslähteet vahvistavat argumentaatiota ilman, että niiden sivuuttamisella olisi ennustettavia seurauksia. Tällaisia oikeuslähteitä ovat oikeusvertailevat ja oikeushistorialliset argumentit, oikeustiede, arvot ja arvoarvostelmat sekä teleologiset argumentit.⁴

Vahvasti velvoittavia, legalisoituja oikeuslähteitä ovat kansanedustuslaitoksen antamat säädökset kuten perustuslaki ja muut tavalliset lait. Näiden säädöksiin antaman toimivallan rajoissa voidaan antaa edelleen lain soveltamista täsmentäviä asetuksia ja muita alemman asteisia säädöksiä kuten valtioneuvoston (Vnp) ja ministeriöiden (Minp) päätöksiä. Näiden lisäksi

³ Aarnio 1989, s. 56-58

⁴ Kaisto 2005, s. 345. Kts. myös Aarnio 1989, s. 220-221.

tunnetaan eräitä alemman asteisia oikeusnormeja, kuten keskusvirastojen normipäätökset (esim. VeroHp) ja kunnalliset järjestyssäännöt.⁵

Heikosti velvoittavia, institutionalisoituneita oikeuslähteitä ovat lainvalmisteluaineisto ja tuomioistuinten ennakkoratkaisut eli prejudikaatit. Lainvalmisteluaineisto käsittää erilaisen kansallisen lainsäädännön tavoitteita selventävän tausta-aineiston kuten eduskunnan valiokuntien antamat lausunnot lakiesityksestä, varsinaisen hallituksen esityksen eduskunnalle sekä lainvalmistelussa käytettyjen erilaisten komiteoiden tai toimikuntien mietinnöt.⁶

Vahvasti tai heikosti velvoittavien oikeuslähteiden sisältö muodostaa oikeudelliset perusteet lainmukaiselle ratkaisulle. Kuitenkaan aina ei legalisoitujen tai institutionalisoitujen oikeuslähteiden käyttäminen ole riittävä perusta päätöksenteolle, ei etenkään silloin kun säännökset ovat tulkinnanvaraisia, kun selvää lainsäätäjän tahtoa ei ole osoitettavissa ja kun oikeuskäytäntö joko kokonaan puuttuu taikka se on niukkaa tai horjuvaa. Tällöin vallitsee edelleen päätösperusteiden epävarmuutta. Oikeuslähdeopissa onkin muotoutunut ryhmä argumentteja, jotka päätöksentekijä – auktoritatiivisten oikeuslähteiden ohella – ratkaisutoiminnassaan saa ottaa huomioon. Pakottavien ja heikosti velvoittavien oikeuslähteiden lisäksi tunnetaan sallitut (fakultatiiviset) päätösperusteet ja argumentit. Päätöstä ei kuitenkaan voida perustella yksinomaisesti näillä sallituilla argumenteilla. Perustelutehtävä on varattu auktoritatiivisille ja niistä erityisesti legalisoiduille oikeuslähteille. Sallittuja argumentteja ei päätösten perusteluissa tavata yleensä mainitakaan.⁷

Tutkielmassani tutkin erityisesti kuntalain (410/2015) 1.6.2017 sovellettavia omistajaohjausta koskevia normeja. Tarkoitukseni on esitellä uuden kuntalain omistajaohjausta koskevan uudistuksen aiheuttamia muutoksia ja myös pohtia muutosten tarpeellisuutta sekä niiden riittävyyttä. Tutkielmassa keskitytään uuteen voimaantulevaan lakiin, joten pyrin myös arvioimaan lain voimaantulon aiheuttamia seuraamuksia ja vaikutuksia.

⁵ Laakso 1990, s. 4

⁶ Siltala 2011, s. 95.

⁷ Laakso 1990, s. 67-69.

Kuntien omistajaohjausta koskeva oikeuskirjallisuus on melko vähäistä. Kuntalain omistajaohjaukseen perustuvat lähteet ovat pääsääntöisesti virallislähteitä, mukana on jonkin verran myös alan kirjallisuutta ja tutkimusta. Koska tutkielmani perustuu uusiin kuntalain omistajaohjausta koskeviin säännöksiin, joka ei ole vielä tullut voimaan, koostuu oikeusdogmaattinen osio lähinnä hallituksen esityksestä ja kuntalain kommentaarikirjallisuudesta. Alan oikeuskäytäntöä ei luonnollisesti vielä ole.

Tutkielma koostuu viidestä kappalekokonaisuudesta. Johdannon ja tutkimuksen toteuttamista koskevan jakson kappaleen jälkeen toisessa luvussa kuvataan kuntaa tyypillisimmillään julkisoikeudellisena organisaationa jolla on lakisääteisiä ja itse itselleen ottamia tehtäviä. Kunta voi järjestää ja tuottaa palveluita monin eri kuntalaissa säädetyin tavoin. Kunta käyttää julkista valtaa ja toteuttaa kuntalaisten perusoikeuksia. Julkisen vallan käyttö luo oikeudellisia reunaehtoja toimintojen yhtiöittämisen osalta. Reunaehtoja ja toisaalta kuntien velvollisuutta yhtiöittää toimintojaan avataan tässä yhteydessä tarkemmin.

Uuden kuntalain (410/2015) omistajaohjausta koskevia normeja avataan tutkielman pääluvussa kolme. Omistajaohjauksen kokonaisuus lähtee valtuustosta ja sen vahvasta roolista omistajan tahdonmuodostajana. Täsmentynyt omistajaohjauksen käsite ja kuntalaissa määritellyt omistajaohjauksen keinot avataan tässä pääluvussa.

Kunnan omistajaohjauksen piiriin ovat perinteisesti kuuluneet kunnan tytäryhteisöt. Kuntaemo tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin. Kuntakonsernista kirjoitan tarkemmin pääluvussa 4. Kunnan omistajaohjauksen onnistuminen riippuu pitkälti johtamisen onnistumisen kokonaisuudesta. Omistajaohjaus lähtee kuntastrategiasta ja omistajaohjauksessa erityisesti kunnanhallituksella ja konsernijohdolla on omat roolinsa, niistä tarkemmin edelleen pääluvussa tässä puuluvussa.

Viides pääluku on varattu tutkielman johtopäätöksiä varten. Aluksi siis tarkastellaan hieman millainen toimija kunta on.

2. KUNTA PALVELUJEN JÄRJESTÄJÄNÄ

2.1 Kunnan tehtävät ja yleinen sekä erityinen toimiala

Tutkielmani on hallinto-oikeuden alaan kuuluva kunnallisoikeudellinen oikeusdogmaattinen tutkimus erityisesti kuntalain omistajaohjausta koskevista normeista. Tutkimuksessa yhdistyy julkisoikeudellinen kuntaan liittyvä lainsäädäntö yksityisoikeuteen kuuluvan yhtiöoikeuden normiston kanssa. Omistajaohjauksella kunta julkisena toimijana vaikuttaa yksityisoikeudellisten yhteisöjen toimintaan.

Mielestäni jo tutkielman tässä vaiheessa on tärkeää ymmärtää, että omistajaohjauksella voidaan ymmärtää myös niin kunnan omien toimialojen ja viranhaltijoiden sekä työntekijöiden ohjaamista työssään kunnan strategian ja muiden virallisasiakirjojen mukaisesti kuin kuntakonserniin kuuluvien tytär- ja osakkuusyhteisöjen ohjaamista niin ikään kuntastrategian mukaisesti ja omistajaohjauksen keinoin. Valtaosa kunnan palveluista järjestetään emokunnan toimesta edelleenkin kunnan omien toimielinten valvonnassa.

Omiin kuntajohtajavuosiini peilaten erityisesti pienemmissä kunnissa ja kaupungeissa voin todeta, että kunnilla on edelleenkin päävastuu suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan toteuttamisesta käytännössä. Kunta on paikallisyhteisössä merkittävä toimija ja sen nimenomainen intressi on kunnan elinvoimaisuuden edistäminen. Kunnalla on merkittävä rooli paikallisyhteisönsä kehittämisessä. Sillä on eduskunnan sille säätämiä lakisäätteisiä ja itse omin päätöksin itselleen ottamia tehtäviä.

Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan:

kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Kuntalain 7 § mukaan:

kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen määrätyt tehtävät.

Puhuttaessa kunnan tehtävistä puhutaan kunnan erityisestä toimialasta (lakisääteiset tehtävät) ja yleisestä toimialasta (kunnan omalla päätöksellä hoidettavaksi otetut tehtävät). Kunnalla on näin ollen kahdenlaisia tehtäviä, toisaalta vapaaehtoisesti itselleen ottamia ja toisaalta pakollisia, laissa säädettyjä tehtäviä. Vapaaehtoisia tehtäviä kunta ottaa itselleen hoidettavaksi omilla päätöksillään. Pakolliset tehtävät on hoidettava valtion säätämien lakien mukaisesti.

Perinteisesti kunnan toimiala on jaettu yleiseen toimialaan ja erityistoimialaan. Kunnan yleistä toimialaa säännellään yleislausekkeella joustavasti. Joustavalla sääntelyllä on tavoiteltu sitä, että kunnat pystyisivät sopeuttamaan vapaaehtoisien toimintansa kulloinkin vallitseviin tarpeisiin ja olosuhteisiin ja että vapaaehtoinen tehtäväpiiri voisi olla erilainen eri kunnissa. Näistä syistä ei ole haluttu määrittellä kunnan vapaaehtoisia tehtäviä liian täsmällisesti. Kunnan vapaaehtoisten tehtävien määrittelyn kunnan itselleen ottamiin tehtäviin katsottiin tuovan kunnille tarpeeksi liikkumavaraa.⁸

Kunnan yleinen toimiala on eräs kunnallisen itsehallinnon keskeisistä elementeistä. Kunnan yleisestä toimialasta on säädetty aina joustavalla normilla, yleislausekkeella; kunta hoitaa itsehallintoonsa kuuluvia paikallisia asioita.

Yksittäistapauksessa on jäänyt hallintolainkäyttöprosessiin ja viime kädessä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi, mitä tehtäviä kunta saa hoitaa ja mitä ei. Oman kuntajohtamisen kokemukseni perusteella voin todeta, että mitä

⁸ HE 192/1994 vp. s. 27-29.

pienemmistä kunnista on kyse, sen enemmän kuntaa paikallisen elinvoiman edistäjänä tarvitaan mukaan mitä erilaisempiin paikallisiin hankkeisiin. Kunta toimii laaja-alaisena paikallisyhteisön kehittäjänä ja ihan pelkästään Suomen maantieteellisestä laajuudesta johtuen meillä on hyvinkin erilaisia kuntaympäristöjä, joissa kunnan toimenpiteistä ja tehtävistä riippuu paikallisyhteisön kehitys. Kunnan yleinen toimiala on kunnallisen itsehallinnon ominaispiirre ja juuri tämä ominaispiirre antaa myös kunnallispolitiikkaan oman erityisen mausteensa, kunnalla on laajat mahdollisuudet vaikuttaa paikallisyhteisön elämänpiiriin kuuluviin asioihin.

Käytännössä kunnan yleistä toimialaa koskevan säännöksen tulkinta on koskenut muun muassa rajanvetoa valtion tehtäviin, kunnan mahdollisuutta osallistua hankkeisiin, joiden vaikutukset ulottuvat kuntaa laajemmalle alueelle, sekä yksityisille – erityisesti elinkeinoelämälle ja puoluepoliittisille järjestöille – myönnettäviä avustuksia.⁹

Kunnan oikeus ottaa hoitaakseen tarpeelliseksi näkemiään tehtäviä ei tarkoita rajoittamatonta oikeutta kustantaa verovaroin kaikkia mieleen tulevia asioita tai toimintoja. Viime kädessä yleisen toimialan määrittely kuuluu korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Huomioon kunnan on otettava yksi oikeusvaltion keskeisistä oikeusperiaatteista, hallinnon lainalaisuus. Hallinnon lainalaisuus on ankkuroitu perustuslaissa.

Perustuslain (173/1999) 2 § 3 momentin mukaan:

julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

⁹ Harjula & Prättälä 2007 s. 106

Kunnan tehtäviä koskevan aikaisemman sääntelyn tulkinnan ja oikeuskäytännön kautta on muodostunut periaatteita, joiden avulla arvioidaan, onko kunta ylittänyt toimivaltansa vapaaehtoisella tehtäväpiirillä.

Vakiintuneina periaatteina pidetään etenkin yleishyödyllisyyden, yhdenvertaisuuden ja spekulatiivisen toiminnan kiellon periaatetta, sekä harkintavallan rajoitusperiaatteita. Yleishyödyllisyyden periaatteen mukaisesti kunnan vapaaehtoisen tehtävän on kohdistuttava kuntaan ja kuntalaisiin ja toiminnasta on oltava hyötyä kunnalle ja kuntalaisille. Yhdenvertaisuuden periaatteen mukaan kunta ei saa vapaaehtoisella toiminnallaan suosia yhtä kuntalaista tai kuntalaisryhmää. Spekulatiivisen toiminnan kiellon periaatteen mukaan kunta ei saa harjoittaa toimintaa pelkästään taloudellisen voiton tavoittelemiseksi. Harkintavallan rajoitusperiaatteiden mukaan vapaaehtoisessa toiminnassa on otettava huomioon myös suhteellisuusperiaate, objektiviteettiperiaate ja tarkoitussidonnaisuuden periaate.¹⁰

KHO 1998:80: Kaupunginhallitus oli päättänyt ottaa 100 000 mk:n pankkitakauksen teknillisen ammattioppilaitoksen autokoululupaa varten. Autokoulun pitäminen liittyi kiinteästi ammattioppilaitoksen toimintaan. Oppilaitoksen maksullisena palvelutoimintana antamalla opetuksella pyrittiin parantamaan oppilaitoksen taloudellisia toimintaedellytyksiä hoitaa tehtävänsä. Pienimuotoista toimintaa harjoitetaan olemassa olevalla kalustolla oppilaitoksen opettajien toimesta. Kaupunginhallituksen ei katsottu ylittäneen toimivaltansa ottaessaan mainitun takauksen autokoululupaa varten. Äänestys 4-4.

Nykyisin kuntien toimia elinkeinojen kehittämisessä ohjaavat toimialasäännöstä huomattavasti yksityiskohtaisemmin hankintalaki ja kilpailulainsäädäntö, jotka pääosin ovat Euroopan yhteisön oikeuteen pohjautuvia. Hankintalaki, joka edellyttää kuntien hankinnat kilpailutettaviksi ja halvimman tai kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen hyväksymistä, estää esimerkiksi

¹⁰ Sallinen 2006 s. 319.

kunnassa toimivien yrittäjien suosimisen. Euroopan yhteisön valtiontukisäännökset puolestaan sääntelevät kaikkea julkista tukea, myös kunnan yrityksille myöntämää tukea. Tuen muodolla ei ole merkitystä. Tuki voilla suoraa avustusta tai esimerkiksi markkinahintaa alhaisempi vuokra. Yrityksillä tarkoitetaan kaikkea taloudellista toimintaa harjoittavia yrityksiä niiden oikeudellisesta muodosta riippumatta. Lähtökohtaisesti kaikki julkinen tuki voi vinouttaa kilpailuolosuhteita eikä näin ollen sovellu yhteismarkkinoille. EU:n perustamissopimuksessa säädetään kuitenkin poikkeuksista tähän periaatteeseen. Osa näistä poikkeuksista voi koskea myös kunnan myöntämää tukea.¹¹

KHO:2008:40: Ammatillisen koulutuksen kuntayhtymän yhtymähallitus oli päättänyt hakea autokoululupaa muun muassa B-ajoneuvoluokan ajo-oikeuden saamiseksi annettavaan opetukseen. Autokouluopetusta annettaisiin ainoastaan kyseisen oppilaitoksen niille opiskelijoille, joiden opinnot olennaisesti liittyvät autoalaan ja joiden ammattipätevyyteen myös ajokortti käytännössä kuuluu. Teoriaopetus olisi opetusohjelmaan kuuluvaa maksutonta opetusta. Ajokoulutuksesta olisi tarkoitus periä todellisia kustannuksia vastaava hinta. Oppilaitoksella oli jo ennestään olemassa autokouluopetuksen edellyttämät tilat, laitteet ja henkilöstö. Yhtymähallituksen päätöksessä tarkoitettua autokoulutoiminnan harjoittaminen päätöksestä ilmenevässä laajuudessa kuului kuntayhtymän toimialaan. Kun otettiin huomioon autokoulutoiminnan pienimuotoisuus ja sen liittyminen kiinteästi kuntayhtymän koulutustehtävään sekä autokouluopetuksen taloudellisista järjestelyistä saatu selvitys, yhtymähallituksen päätöksessä tarkoitettu autokoulutoiminta ei perustunut sillä tavoin julkiseen tukeen, että päätös olisi ollut valituksessa esitetyillä perusteilla tämänkään vuoksi lainvastainen.

Kunnan tehtävien kuulumisella yleiseen tai erityiseen toimialaan ei sinänsä ole merkitystä kunnan omistajaohjauksen näkökulmasta. Kunta hoitaa sille lailla säädetty tehtävät ja sen vapaaehtoisesti itselleen ottamat tehtävät. Seuraavassa kappaleessa luodaan silmäys siihen, mitä eri keinoja kunnalla on tuottaa sen erityiseen tai yleiseen toimialaansa kuuluvat tehtävät.

¹¹ Harjula & Prättälä 2007 s. 128

2.2 Kunnan palvelujen tuottaminen ja hankinta

Kunnalla on monenlaisia tehtäviä johtuen siitä, että kuntapalvelut vastaavat kaikkien väestöryhmien palvelutarpeeseen. Edellä kappaleessa 2.1 kerrotun mukaisesti suurin osa tehtävistä perustuu erityislainsäädäntöön jonka perusteella kunta on velvollinen järjestämään palveluita. Kunta hoitaa myös itsehallinnon nojalla itselleen ottamia tehtäviä.

Valtiovarainministeriön asettama työryhmä kartoitti vastikään marraskuussa 2015 kuntien itsehallinnollisten tehtävien sisältöä ja laajuutta, joista ei ollut juurikaan aiempaa koottua tietoa. Kartoituksen perusteella merkittävimmät kuntien itsehallinnolliset tehtävät liittyvät elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämiseen, asuntotuotantoon sekä kunnan myöntämiin avustuksiin. Itsehallinnollisten tehtävien osuus kuntien kaikista tehtävistä on selvityksen mukaan noin 10 – 20 %.¹²

Tuottaessaan tehtäviään kunta voi järjestää niitä joko itse oman organisaationsa kautta tai muutoin. Kuntalaki tarjoaa useita eri vaihtoehtoja palveluiden tuottamiseen. Palvelun tuotantotavan valinta vaikuttaa myös kunnan tapaan vaikuttaa palvelun sisältöön ja laatuun.

Kuntalain (410/2015) 9 § mukaan:

Kunta voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Palvelusetelin käytöstä säädetään erikseen. Julkisen hallintotehtävän kunta voi kuitenkin antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä erikseen lailla säädetään. Kunnan tai kuntayhtymän hankkiessa laissa säädettyjä palveluja muulta palvelujen tuottajalla sillä säilyy 8 §:n 2 momentissa tarkoitettu järjestämisvastuu. Tämän lisäksi palvelujen tuottajan vastuu palveluista määräytyy sen mukaan, mitä tässä laissa tai muualla säädetään, sekä mitä kunta tai kuntayhtymä ja palvelujen tuottaja sopivat.

¹² VM: Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus 2015

Kunta voi edellä mainitun kuntalain säännöksen mukaan tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja muiltakin palvelujen tuottajilta, joko julkisyhteisöiltä tai yksityiseltä palvelun tuottajalta. Myös lakisääteisten tehtävien osalta kunnan itsehallintoon kuuluu erityislainsäädännön sallimissa rajoissa päättää siitä, tuottaako kunta palveluja itse vai toimiiko se vain palvelujen järjestäjänä.

Kunnan tehtävien hoidon edellyttämien palvelujen tuottamisen vaihtoehtoina ovat siten lähinnä seuraavat:

1. tuottaa palvelu itse
2. tuottaa palvelu muiden kuntien kanssa
3. hankkia palvelu ”ostopalveluna” toiselta kunnalta tai kuntayhtymältä
4. perustaa palveluja tuottava osakeyhtiö tai muu yksityisoikeudellinen yhteisö taikka olla sellaisessa osakkaana
5. hankkia palvelu valtiolta tai muulta julkisyhteisöltä taikka
6. hankkia palvelu yksityiseltä palvelujen tuottajalta

Lisäksi erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon sekä lasten päivähoiton palveluissa vaihtoehtona on antaa palvelun saajan käyttöön palveluseteli. Palvelusetelin käyttöön liittyvistä kunnan ja kuntayhtymän vastuista säädetään erikseen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetussa laissa (569/2009).¹³

Kunnalla on siis useita eri mahdollisuuksia järjestää palveluita. Tuottaessaan palveluja itse tapahtuu se kunnassa omien toimielinten toimesta tukeutuen omiin johtosääntöihin ja johtamisjärjestelmään. Mikäli kunnan tuottama tehtävä on sellainen, että siinä käytetään julkista valtaa, on pääsääntönä se, että palvelu tuotetaan kunnan omien luottamushenkilöiden päätöksin, toimielinten toimesta. Julkisen vallan käytöstä kerron tarkemmin kappaleessa 2.3.

¹³ HE 268/2014 vp. s.140.

Muulla tavoin, esim. kuntayhtiön kautta toteutettuna tapahtuu kunnan vaikuttaminen palveluiden onnistumiseen omistajaohjauksen kautta. Omistajaohjauksen välityksellä kunta viestii omistajan tahtotilaa kuntapalveluita tuottaville toimijoille, jotka käytännössä tuottavat palvelun. Omistajaohjauksesta kerron tarkemmin pääluvussa 3.

Kuntapalveluiden siirtyminen perinteisen julkisoikeudellisen kunnan ulkopuolelle näyttää johtuvan myös kuntapalveluiden resurssien jatkuvasta niukkuudesta suhteessa tarpeisiin. Näyttää siltä, että markkinasuuntautuneet toimintatavat yleistyvät, mikäli ne parantavat kustannusvaikuttavuutta. Johtaessaan palveluita kunta kehittää markkinasuuntautuneiden palvelutuotantotapojen ja perinteisen kuntahierarkian väliin erilaisia verkosto- tai hybridijärjestelmiä. Näiden eri toimintatapojen valinta sekä tavoitteiden asettaminen ja arviointi muodostuvat sitten konsernijohdon keskeisimmiksi tehtäviksi palvelutuotannon tuloksellisuuden parantamisessa.¹⁴

Kun kuntapalveluita siirtyy kunnasta erillisiin omiin oikeushenkilöihin, on mahdollista, että lisää valtaa ja toimintavapautta saaneilla yksiköillä onkin taipumusta ajaa omaa etuaan (yhtiön tai tulosyksikön etu), joka saattaa olla ristiriidassa kunnan kokonaisedun (kuntakonsernin etu) kanssa. Tällaisia ongelmia ovat erityisesti osaoptimointiongelma, yksikköjen yhteistyön heikkeneminen ja skaalaetujen menettäminen. Edellä mainitut ongelmat ovat nostaneet tarpeen kehittää kuntaa konsernina, erilaisten yksikköjen kokonaisuutena. Palvelutuotannon tehokkuuden edistämisen näkökulmasta kuntakonserni on ymmärrettävä johtamisjärjestelmänä, jolloin konserni on eri toimialoilla toimivien tulosyksiköiden muodostama kokonaisuus.¹⁵

¹⁴ Tätä mieltä on myös mm. Määttä 2010 s. 291-292

¹⁵ kts. mm. Meklin & Martikainen 2003 s. 5.

Näin kunnilla on tärkeä tehtävä päättäessään oman konserninsa palveluiden järjestämisestä. Oman kuntajohtajakokemukseni perusteella palvelutuotannon suunnittelun organisointi toimielinten tai konserniyhteisöjen tehtäväksi on nimenomaan kuntajohtajan tehtävistä tärkeimpiä. Toimivan johtamisjärjestelmän luominen kuntakonserniin on ehdoton edellytys palveluiden järjestämisen hallittavuuden näkökulmasta.¹⁶

Julkisen vallan käytön vaatiman toimielinohjauksen vuoksi yhtiömuodossa voidaan tuottaa pääsääntöisesti tukipalveluja. Näin kunnan toimintojen yhtiöittämisellä on myös oikeudellisia reunaehtoja. Seuraavaksi tarkastellaankin kuntaorganisaation erityispiirteitä julkisoikeudellisen viranomaistoiminnan ja julkisen vallankäytön näkökulmasta. Kuten edellä on mainittu kunnan mahdollisuuden tuottaa kuntapalveluja yhtiömuodossa vaikuttaa erityisesti kunnan asema julkisen vallan käyttäjänä. Huomattavaa on myös, että julkisen hallintotehtävän antaminen muille kuin viranomaisille edellyttää lakitasoista sääntelyä.

2.3 Kunta julkisen vallan käyttäjänä

Osana julkista valtaa kunta voi puuttua yksilöiden oikeusasemaan, määritellä oikeuksia ja velvollisuuksia. Tällaisen julkisen vallan käytön tulee perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisesti perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tyypillisiä julkisen vallan käyttömuotoja kuntaorganisaatiossa ovat esimerkiksi rakennuslupa, sosiaalietuuspäätös, oppilaan erottaminen määräajaksi tai valtuuston tekemä kaavoituspäätös.

Julkisen vallan käyttö edellyttää virkasuhteessa toimimista. Virkasuhteessa toimitaan mm. kuntaorganisaatiossa.

KHO 2014:98:Kunnan ja yksityisen palvelujen tuottajan väliseen sosiaali- ja terveystalouden palvelujen tuottamisesta koskevaan palvelusopimukseen sisältyi määräys, jonka mukaan kunta

¹⁶ kts. myös Meklin & Martikainen 2003 s. 26-27.

sitoutui ottamaan palvelujen tuottajan palveluksessa olevat työntekijät julkisen vallan käyttöä sisältävien päätösten tekemistä varten virkasuhteeseen. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira oli kieltänyt järjestelyn, jossa kunta antoi palvelujen tuottajan palveluksessa oleville virkamääräyksiä julkista valtaa sisältävien virkatehtävien hoitamiseksi, kun kuntaan virkasuhteessa ollut henkilö ei ollut paikalla. Hallinto-oikeus oli hylännyt kunnan valituksen Valviran päätöksestä. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi kunnan valituksen hallinto-oikeuden päätöksestä. Edellä todetussa kunnan ja yksityisen palvelujen tuottajan välisen palvelusopimuksen mukaisessa järjestelyssä, jossa yksityisen palvelujen tuottajan työntekijä otettiin tietyn julkisen vallan käyttöä edellyttävän tehtävän hoitamista varten virkasuhteeseen, palvelujen tuottajan työntekijän ja julkisyhteisön välille ei syntynyt aitoa virkasuhdetta, jossa viranhaltija on työnantajana toimivan julkisoikeudellisen yhteisön johdon ja valvonnan alainen ja jossa julkisyhteisö myös vastaa viranhaltijan virkasuhteesta johtuvista etuuksista ja oikeuksista. Järjestely oli voimassa olevan lainsäädännön kiertämistä ja se oli lainvastainen.

Yleisesti oikeustieteessä on vakiintunut käsitys, että subjekti käyttää julkista valtaa antaessaan yksipuolisesti lain nojalla toista velvoittavan määräyksen tai päättäessään yksipuolisesti toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Julkisen vallan käyttö käsitteenä on kuitenkin joustava, liittyen sekä toimijaan että toimintaan ja sen merkitys voi vaihdella eri oikeudenaloilla ja eri käyttöyhteyksissä. Lähtökohtaisesti julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, joka antaa käyttäjälleen asiallisen, asteellisen tai alueellisen toimivaltaperusteen. Tarpeen mukaan julkisen vallan käytön keskeisimpiin subjekteihin kuuluvat valtio sekä kunnat ja kuntayhtymät virkamiehineen sekä päätöksentekuelimineen. Julkisella vallankäytöllä ei siten tarkoiteta pelkästään valtion nimissä tapahtuvaa toimintaa.¹⁷

Oman kokemukseni perusteella myös kuntaomisteisia yhtiöitä pidetään usein erehdyksellisesti julkisen vallan käyttäjinä. Tämän väärinkäsityksen saattaa aiheuttaa mm. yhtiön monopoli jonkin hyödykkeen toiminnassa. Tällaisia

¹⁷ Mäenpää 2003, s. 85.

monopoliasemaan perustuvia toimintoja voi olla esimerkiksi satama- tai energiatoiminnoissa.

Julkisen vallan käsitteellä tarkoitetaan eksaktisti valtion toimintaa, kuntia, Ahvenmaan maakuntaa, evankelisluterilaista kirkkoa, välillistä julkista hallintoa (kuten kansaneläkelaitos ja Suomen Pankki) ja julkisoikeudellisia yhdistyksiä (kuten paliskunnat ja metsänhoitoyhdistykset). Lisäksi julkisen vallan käsitteeseen on katsottu kuuluvan viranomaistoimintaan rinnastettava yksityisen oikeussubjektin toiminta.¹⁸

Julkisen vallan ytimen muodostavat siis valtion ja kuntien viranomaiset. Se missä määrin eri perusoikeussäännökset sitovat ja velvoittavat kuntaa tietynlaiseen toimintaan, riippuu perusoikeussäännösten sananmuodoista ja –valinnoista. Esimerkiksi perustuslain 19 § 3 momentissa säädetään, että ”julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Säännöksen sanavalintojen perusteella on katsottava, että säännös asettaa veloitteen myös kunnille ja kunnallisille viranomaisille turvata tarkoitetut etuudet kansalaisille ja kuntalaisille. Veloitteen kunta- ja/tai valtiopainotteisuus jää sen sijaan perusoikeussäädösten tasolla yksityiskohtaisesti ratkaisematta. Säännöstekstiä täsmentävissä tavallisen lain tasoisissa säännöksissä kunta todentuu kuitenkin ko. perusoikeussäännöksen keskeiseksi adressaatiksi.¹⁹

2.4 Kunta perusoikeuksien toteuttajana

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen myötä perusoikeudet ovat korostuneet oikeusjärjestyksessämme. Perusoikeudet nähdään suomalaisen yhteiskunnan perusarvoina, niiden sanallisena ilmentymän perustuslaissa. Perusoikeusuudistuksen taustalla Suomessa vaikutti perusoikeusajattelun kansainvälistyminen. Uudistuksessa oli huomioitava kansainväliset ihmisoikeusveloitteet sekä sopimukset kuten YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja

¹⁸ HE 309/1993 vp. s. 25-26.

¹⁹ Uoti 2006, s. 349-350

sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus Sops 6/1976, Euroopan ihmisoikeussopimus Sops 18/1990 sekä Euroopan sosiaalinen peruskirja Sops 44/1991.

Perusoikeusuudistuksen tavoitteena oli oikeuksien välitön soveltaminen kaikessa julkisen vallan toiminnassa niin hallinnossa kuin tuomioistuimissakin, minkä vuoksi lakiin otettiin uusi säännös perusoikeuksien turvaamisesta.²⁰

Perustuslain 22 §:n mukaan:

Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen

Perusoikeuksien käytännön toteutumisen kannalta ei ole riittävää, että julkinen valta pidättäytyy itse puuttumasta perusoikeuksiin. Usein perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä, esimerkiksi yksilön perusoikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle. Säännös ulottaa julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden perusoikeuksien ohella myös Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa turvattuihin ihmisoikeuksiin. Julkiselle vallalle asetettu perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamisvelvollisuus koskee myös oikeuksien toteutumista yksityisten keskinäisissä suhteissa. Käytännössä velvoite kohdistuu lähinnä lainsäätäjään, jonka tehtävänä on täsmentää yleisellä tasolla ilmaistua perusoikeutta niin, että sen vaikutus ulottuu myös yksityisiin suhteisiin.²¹

Edellä sanotun perusteella kunta julkisen vallan toimijana on velvollinen edistämään perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tehtävä toteutuu käytännössä kunnalle lailla järjestettäväksi säädettyjen tehtävien kautta. Niillä

²⁰ Perusoikeustyöryhmän mietintö 1993, s. 37 ja 122.

²¹ HE 309/1993 vp. s. 74-75.

turvataan kuntalaisten TSS-oikeuksien toteutumista. Kuntien on myös yleisen toimialansa puitteissa vapaaehtoisia tehtäviä ottaessaan huomioitava perusoikeudet ja toimittava niiden toteutumiseksi.²²

2.5 Kuntalaisten TSS-oikeudet

Perustuslain 2 luvun perusoikeudet vaikuttavat monin tavoin kuntiin. Ne turvaavat yksilön oikeuksia suhteessa julkiseen valtaan ja määrittävät samalla mm. kunnalle säädettävien tehtävien ja velvollisuuksien sisältöä. Kuntien kannalta merkityksellisiä ovat erityisesti taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet, ns. TSS-oikeudet, joiden toteuttamisesta kunnat ovat laajasti käytännön vastuussa. TSS-perusoikeuksiin luetaan mukaan seuraavat perusoikeudet:

1. oikeus maksuttomaan perusopetukseen (PL 16.1 §)
2. oikeus saada muuta opetusta ja kehittää itseään (PL 16.2 §)
3. oikeus terveelliseen ympäristöön, ympäristöperusoikeus (PL 20 §)
4. työvoiman suoja (PL 18.1 §)
5. työllisyyden edistäminen (PL 18.2 §)
6. oikeus työllistävään koulutukseen (PL 18.2 §)
7. laittoman työstä irtisanomisen kielto (PL 18.3 §)
8. oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PL 19.1 §)
9. perustoimeentulon turva (PL 19.2 §)
10. sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen (PL 19.3 §)
11. terveyden edistäminen (PL 19.3 §)
12. lapsen hyvinvoinnin ja yksilöllisen kasvun tukeminen (PL 19.3 §) sekä
13. asumisen edistäminen (PL 19.4 §)

TSS-oikeuksille on katsottu ominaiseksi se, että ne edellyttävät toteutuakseen julkiselta vallalta aktiivista toimintaa.²³ TSS-oikeudet perustuvat perustuslaissa yksilölle tiettyjä oikeuksia vain, jos ne on määritelty riittävän yksilöidysti. Mikäli

²² Sallinen 2006. s. 323

²³ Tuori 1999, s. 594.

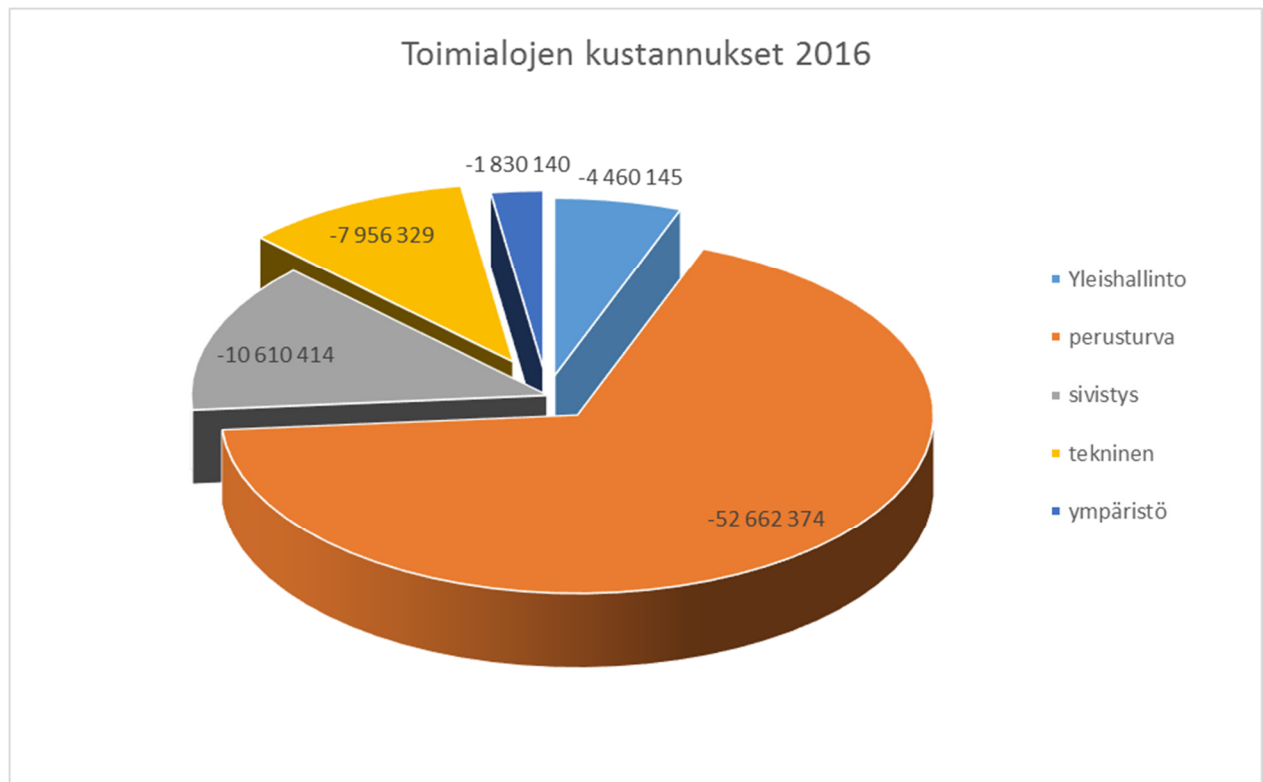
TSS-oikeudet määritellään perustuslaissa väljästi, siirtyy niiden painopiste tavallisen lainsäädännön antamiin oikeusvaikutuksiin.

Perusoikeusuudistuksen tärkeimpänä tavoitteena oli toisin kuin valtiosuusuudistuksessa ja kuntalain uudistuksessa pyrkimys parantaa yksilön oikeusturvaa sekä vapausoikeuksien että TSS-oikeuksien alalla. TSS-oikeuksien juridinen velvoittavuus eli aineellinen ulottuvuus voi olla kahdenlaista: joko 1) suoraan sovellettavaa oikeutta, jonka toteuttamista voitaisiin vaatia tuomioistuimessa ja hallintoviranomaisessa tai 2) julkiselle vallalle annettuja perustuslaillisia toimeksiantoja, jotka osoittaisivat hallinnolle kehittämissuunnan.

Kunnan kannalta suoraan sovellettavaa oikeutta, eli yksilölle subjektiivisen oikeuden perustavaa TSS-oikeutta löytyy kahdesta säännöksestä. Subjektiivisena oikeutena on taattu oikeus maksuttomaan perusopetukseen (PL 16.1 §) sekä oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sille, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Tähän oikeuteen voidaan siis vedota, vaikka tavallisessa lainsäädännössä ei olisi säännöksiä etuuksista, joita oikeuden toteuttaminen edellyttää.²⁴

Oma kuntani, noin 7000 asukkaan Viitasaaren kaupunki, toteuttaa kuntalaisten TSS-oikeuksia talousarvion 2016 perusteella seuraavalla tavalla:

²⁴ Tuori 1999, s. 851.



25

Viitasaaren kaupungin budjetista suurin osa käytetään perusturvan palvelujen järjestämiseen (PL 19.1, 19.2, 19.3 ja 19.4§). Niihin kuluu 52,662 miljoonaa euroa, eli 67,9 % kaikista toimintakuluista. Seuraavaksi eniten määrärahoja käytetään sivistyspalvelujen järjestämiseen (PL16.1, 16.2, 18.2 ja 19,3§), yhteensä 10,61 miljoonaa euroa, joka on 13,7 % kaikista toimintakuluista.

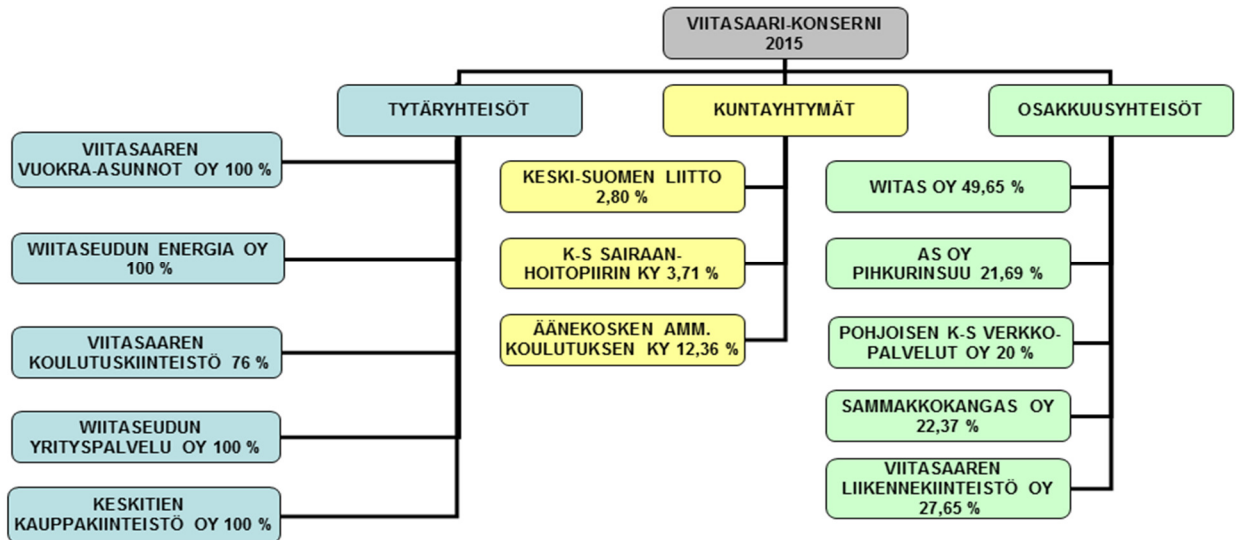
Suunnitteilla olevien maakunnallisten itsehallintoalueiden muodostumisen kautta suurin osa omankin kuntani järjestämisvastuulla olevien tehtävien järjestämisestä siirtynee pois kunnan vastuulta jatkossa.

Viitasaarella iso osa kuntalaisten ja yritysten tarvitsemia palveluja järjestetään kaupunkikonserniin kuuluvien yhteisöjen toimesta. Esimerkinomaisesti kaupungin tytäryhteisöistä Wiitaseudun energia Oy vastaa kaukolämmön sekä vedenjakelusta. Viitasaaren vuokra-asunnot Oy tarjoaa vuokra-asuntoja kuntalaisille ja Wiitaseudun Yrityspalvelut puolestaan toimitiloja yritysten

²⁵ Viitasaaren kaupungin talousarvio vuodelle 2016

tarpeisiin. Kaupungin osakkuusyhteisöistä Witas Oy tarjoaa yrityksille yritysten kehittämispalveluita. Seuraavassa on kuva Viitasaaren kaupunkikonsernista.²⁶

Kuntakonsernista ja tytäryhteisöistä kerron tarkemmin pääluvussa 4.



2.6 Julkisen hallintotehtävän ulkoistaminen

PL 124 §:n mukaan:

julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

²⁶ Viitasaaren kaupungin talousarvio vuodelle 2016

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaisille.²⁷

Viranomaiselle kuuluvia julkisia hallintotehtäviä ja julkisen vallan käyttöä on kuitenkin viimeisten vuosien aikana enenevässä määrin siirretty viranomaiskoneiston ulkopuolisille tahoille. Tällaista edellä mainitut seikat huomioivaa menettelyä jossa julkista hallintotehtävää voivat hoitaa vain virkamiehet kutsutaan *virkamieshallinnon periaatteeksi*.²⁸

Perustuslain 21 §:ssä säädetty hyvän hallinnon takeiden turvaaminen edellyttää, ettei hallintoasian käsittely saa määräytyä ratkaisijan oikeudellisen luonteen perusteella. Lisäksi perustuslain 124 §:ään sisältyy säännös, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Edellytyksenä on lisäksi, että tehtävien hoitoa ja siinä noudatettavaa menettelyä koskevat riittävän yksityiskohtaiset säännökset oikeusturvanäkökohtien huomioon ottamisesta. Tavoitteena on varmistaa oikeusvaltiollisten periaatteiden noudattaminen välillisessä valtionhallinnossa.²⁹

Perustuslain 124 § edellyttää myös, että siirrettäessä julkinen hallintotehtävä viranomaiskoneiston ulkopuolisille tahoille huolehditaan säännösperusteisesti perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta tässä toiminnassa. Keskeisenä on pidetty hallintomenettelystä, viranomaisen

²⁷ Kts. esim. Helsingin HAO 19.9.2007 07/1242/2 jossa kunnallinen pysäköinninvalvoja oli virheellisesti luovuttanut julkista vallankäyttöä sisältävän pysäköintivirhemaksun määräämisoikeuden yksityisen vartiointiyhtiön työntekijälle.

²⁸ Husa & Pohjalainen 2006 s. 62-65

²⁹ HE 72/2002 vp. s 57.

toiminnan julkisuudesta ja viranomaisessa käytettävästä kielestä annettujen yleisten säännösten saattamista sovellettavaksi.³⁰

Edellä mainitun perusteella voidaan sanoa, että virkamieshallinnon tehtäviä ei voida yksityistää tai ulkoistaa yksityisoikeudellisten toimijoiden kuten osakeyhtiöiden tehtäviksi. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä julkisia hallintotehtäviä ei voida organisoida muuhun kuin viranomaistoiminnan muotoon, edes kuntaomisteisiin yhtiöihin. Julkisen hallintotehtävän voi organisoida muun kuin viranomaistoiminnan muotoon vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eivätkä perusoikeudet, oikeusturva tai muut hyvän hallinnon vaatimukset vaarannu.

Tutkielman tässä osiossa on käsitelty kunnan toimintojen yhtiöittämisen reunaehdoja perustuslaillisesta ja julkisen vallan käytön näkökulmasta. Kunnan omalle toiminnalle luonteenomaista on edellä kerrotulla tavalla viranomaistoimintaluonteisuus ja perustuslaissakin turvattujen palveluiden järjestäminen kunnallisten toimielinten toimesta. Viime vuosina kehitys on kuitenkin mennyt siihen suuntaan, että enenevässä määrin kunnan toimintoja on siirretty joko tuotannollisista tai taloudellisista syistä muualle kuin kunnan itsensä hoidettavaksi.

Siitä saakka kun kunnille myönnettiin itsehallinto, tietynlainen hallintolegalistinen ajattelutapa on edellyttänyt, että kunnat hoitavat itse tehtävänsä. Kuntien tehtävien monipuolistuessa sallittiin ensin kuntien välinen yhteistoiminta ja nyt edellä mainitulla tavalla kuntien välinen yhteistyö on mahdollista rajoituksitta. Kunta hankkii palveluita nykyisin myös muilta palvelun tuottajilta. Tätä on käsitelty erityisesti kappaleessa 2.2.

³⁰ HE 72/2002 vp. s. 58-59.

Oman kuntajohtajakokemukseni perusteella kunnallistalouden tilanteen kiristyminen ja tietynlainen manageristisen ihanteen yleistyminen on johtanut kunnallisen palvelutuotannon tuotantotapojen monipuolistumiseen. Myös kunnallista ajattelua on ohjannut tehokkuuden ihanne ja kustannussäästöihin pyrkiminen sekä mahdollisimman vastineen ihanne verorahoitukselle maksetuilla palveluilla. Yhtiöittäminen ja yhtiömuodossa tuotetut palvelut ovat lisääntyneet. Perustuslaki ja virkamieshallinnon periaate rajaavat omalta osaltaan kunnan tehtävien suorittamisen rajoja. Kysymys siitä, mitkä tehtävät on hoidettava itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa, ja toisaalta, mitä tehtäviä voidaan hoitaa muiden yhteisöjen toimesta on sitä jatkuvaa debattia mitä kunnissa käydään ympäristön muuttuessa ja tehokkuusvaatimusten lisääntyessä.

Tämän tutkielman varsinaisena tavoitteena ei ole pohtia julkisten palveluiden roolia yhteiskunnan kehityksessä, mutta tietyllä tavalla hyvinvointiyhteiskunnan kehityksessä ollaan siinä pisteessä, että julkisen vallan roolia varmasti mietitään tarkkaan jatkossa. Olemmeko siirtymässä julkisen vallan viitoittamalta hyvinvointiyhteiskunnan tieltä kohti korporaatioiden ja yhtiöiden aikakautta ihmiskunnan menestyksen takaamiseksi myös jatkossa. Markkinatalouden lainalaisuuksien vallitessa yhteiskunnassa julkisella vallalla on yhä edelleen tärkeä rooli. Omana mielipiteenä tässä välissä tuon esiin, että tuotantotapojen monipuolistaminen on tarpeen ja kuntien välistä yhteistyötä tarvitaan, mutta demokraattisen ohjauksen ja kontrollin mahdollisuudet, yksilöiden oikeusturvan ja yhdenvertaisuusperiaatteen samoin kuin yhteiskunnallisen vastuun vaatimukset huomioiden kunnallishallinnon päämäärät toteutuvat ehkä puhtaimmillaan omien toimielinten palveluiden kautta, kun kunta itse hoitaa palvelut. Siirrettäessä palveluita yhtiöihin, on kunnalla kuitenkin mahdollista toimivan omistajaohjauksen kautta tuoda palveluihin vahvasti oma kansanvaltaiseen päätöksentekoon perustuva leimansa.

Tänä päivänä kunnilla on jo lakisääteinen velvollisuuskin yhtiöittää toimintojaan tietyissä tilanteissa. Tästä velvollisuudesta kerron tarkemmin seuraavassa.

2.7 Yhtiöittämisvelvollisuus

Kuntalaissa ja kilpailulaissa viime vuosina säädetyt muutokset edellyttävät kuntia yhtiöittämään sellaisia toimintoja, joita kunnissa tähän saakka on toteutettu kunnan tai kuntayhtymän kautta.

Jos kunta toimii kilpailuilla markkinoilla, toiminta on pääsääntöisesti vietävä yhtiömuotoon. Yhtiöittämisvelvoite kunnille perustuu Euroopan unionin valtioneuvoston päätöksiin.³¹ Mahdollisuus toimia kilpailuilla markkinoilla konkurssisuojaan ja veroetujen edun olivat tekijöitä jotka johtivat kuntalain normeihin yhtiöittämisvelvollisuudesta.³²

Lähtökohtaisesti kynnys kunnan toiminnan katsomiseksi kilpailutilanteessa markkinoilla lienee verraten alhainen. Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo yhtiöittämisvelvollisuuden toteutumista kilpailulain nojalla. Virasto voi tarvittaessa puuttua kunnan harjoittamaan toimintaan, mikäli kunnan toiminnassa menetellään kilpailua vääristävästi.³³

Kuntalain (410/2015) 126 § 1 momentin mukaan:

Kunnan hoitaessa 7 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä

³¹ Kts. valtioneuvoston päätöstyöstä esim.

https://www.tem.fi/kuluttajat_ja_markkinat/eu_n_valtioneuvoston_paatokset/valtioneuvoston_paatokset

³² Konkurssilain(120/2004) 3 § 2 momentin mukaan kuntaa ei voida asettaa konkurssiin

³³ Kilpailulain 30 a § (9.8.2013/595) mukaan

Jos kunnan, kuntayhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovelletaan sellaista menettelyä tai toiminnan rakennetta, joka tavaroiden tai palveluiden tarjonnassa:

- 1) vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla;
- 2) estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä; tai
- 3) on ristiriidassa kuntalain (365/1995) 66 a §:ssä säädetyin markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa,

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan tällainen menettely tai toiminnan rakenne.

osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöttämisvelvollisuus).

Toisaalta, kuntalaissa säädetään myös suuresta määrästä tilanteita, jolloin yhtiöttämisvelvoitetta ei ole.

Em. lain 2 momentin mukaan:

Kunta ei hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla ainakaan, jos:

- 1) kunta tuottaa lain perusteella omana toimintanaan palveluja kunnan asukkaille ja muille, joille kunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja;*
 - 2) tehtävää hoidetaan 49 §:ssä tarkoitetulla tavalla yhteistoiminnassa lakiin perusturvan yhteistoimintavelvoitteen perusteella ja palveluja tuotetaan omana toimintana alueen asukkaille ja muille, joille on lain perusteella järjestettävä palveluja;*
 - 3) tehtävää hoidetaan 49 §:ssä tarkoitetulla tavalla yhteistoiminnassa ja kyseessä on julkisista hankinnoista annetun lain 10 §:ssä tai vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain 19 §:ssä tarkoitetun sidosyksikön tai sidosyrityksen toiminnasta taikka jos yhteistoimintaan ei muutoin sovelleta kilpailuttamisvelvollisuutta;*
 - 4) kunta järjestää laissa tarkoitettua opetuksen tai oppilaitoksen ylläpitämislupaa edellyttävää koulutusta, edellä mainitussa luvassa määrättyjä muita tehtäviä tai tuottaa palveluja tällaiseen opetukseen kiinteästi liittyvinä oppilas- ja opiskelijatöinä;*
 - 5) toiminta perustuu lakiin perustuvaan monopoliasemaan tai muodostaa luonnollisen monopolin tai tuottaa välittömästi näihin liittyviä palveluja; tai*
 - 6) kunta ostaa, myy tai vuokraa kiinteistöjä ja toiminta liittyy kunnan maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettuun alueiden käytön suunnittelutehtävien hoitoon.*
- Kunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se osallistuu tarjouskilpailuun. Kunta ei kuitenkaan toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se osallistuu tarjouskilpailuun 2 momentin 4 kohdassa tarkoitetun opetuksen tai koulutuksen tai luvassa määrätyn muun tehtävän järjestämiseksi.*

Käytännössä kunnissa joudutaan pohtimaan yhtiöttämisvelvoitteen ja sen poikkeusten sisältöä hyvinkin useasti. Esimerkiksi edellä mainitun lain kohta 6

avautuu vasta kuntalain kommentaariteoksen kautta.³⁴ Omassa kunnassani mietittiin vasta sitä voiko kunta vuokrata jatkossa suoraan toimitiloja yritysten tarpeisiin, vai tulisiko kyseinen toiminta viedä osakeyhtiömuotoon. Kuntalain kommentaariteoksen mukaan ”maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaan kunnan tehtävänä on huolehtia alueiden käytön suunnittelusta. Alueiden käytön suunnittelussa on otettava huomioon muun muassa riittävät asuntotuotannon ja elinkeinoelämän edellytykset.” Näin olemme katsoneet, että voimme jatkossakin vuokrata kuntana toimitiloja elinkeinoelämän tarpeeseen huomioimalla elinkeinoelämän edellytyksiä kuntalain ja maankäyttö- ja rakennuslain tarkoittamalla tavalla.

Kunnilla ei ole velvollisuutta toiminnan yhtiöittämiseen myöskään erikseen säädetyissä poikkeustilanteissa.

Kuntalain 127 §:n mukaan:

Yhtiöittämisvelvollisuuden estämättä kunta voi hoitaa omana toimintanaan 126 §:ssä tarkoitettua tehtävää, jos:

- 1) toiminnan on katsottava olevan vähäistä;*
- 2) lain perusteella kunta voi nimenomaisesti tuottaa palveluja toiselle taholla tai osallistua tällaista toimintaa koskevaan tarjouskilpailuun;*
- 3) kunta tuottaa tukipalveluja tytäryhteisölleen;*
- 4) kunta tuottaa palveluja julkisista hankinnoista annetun lain 10 §:ssä tarkoitettulle sidosyksikölle taikka vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain 19 §:ssä tarkoitettulle sidosyritykselle tai yhteisyritykselle;*
- 5) kunta vuokraa toimitiloja pääasiassa käytettäväksi kunnan omassa toiminnassa ja kuntakonserniin kuuluville tytäryhteisöille tai käytettäväksi sellaisessa palvelutuotannossa, jonka tuotannon kunta on kilpailuttanut;*
- 6) kunta tuottaa palveluja kunnan tai tytäryhteisön palveluksessa oleville henkilöille palvelussuhteen perusteella; tai*

³⁴ Harjula & Prättälä 2015 s. 851

7) toiminta liittyy välittömästi valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitetun valmiussuunnitelman mukaiseen poikkeusoloja koskevaan varautumisvelvollisuuteen.

Mitä edellä 1 momentissa säädetään palveluista, sovelletaan myös tavaroiden myyntiin kilpailutilanteessa markkinoilla.

On kuitenkin huomattava, että lain sallimissa poikkeustilanteissa kunnan on kuitenkin hinnoiteltava toimintansa markkinaperusteisesti.³⁵

Yhtiömuodossa tarjottavat kuntapalvelut ovat osa kaupungin palvelutarjontaa omien toimielinten tuottamien palvelujen lisäksi. Vaikka kunnalla ei olisikaan lakisääteistä velvollisuutta yhtiöittää omia toimintojaan, on yhtiömuoto monesti lähtökohtaisesti oman kokemukseni mukaan tehokas tapa järjestää erityisesti tukipalveluja. Aiemmin kuvaamallani tavalla toimintoja, joissa käytetään julkista valtaa ei ole toisaalta edes mahdollistaa viedä yhtiömuotoon. Lähtökohtaisesti osakeyhtiölain perimmäinen tavoite on mahdollisimman tehokas ja tuottava omistajia palkitseva toiminta. Kokemukseni mukaan yhtiöt ovat myös kuntia valmiimpia palkitsemaan työntekijöitä hyvästä yhtiön tuloksesta ja näin motivoimaan organisaatiota yhä parempiin suorituksiin. Olen kuullut monesti yhtiömuodon valinnalle myös perusteita siitä näkökulmasta, että eriyttämällä toiminta yhtiömuotoon kuntapalveluille saadaan laskettua tarkka kustannuksia vastaava hinta. Toiminnan läpinäkyvyys edistää kilpailuneutraliteettia ja tervettä kilpailua.

Osittain näin varmasti onkin, mutta toisaalta kunnan toiminnan siirtäminen yhtiöön myös vähentää toiminnan läpinäkyvyyttä. Yksityisten palvelutuottajien toiminta on lähtökohtaisesti julkisuudelta suojattu ja yksityistäminen toisaalta supistaa kuntalaisen käytettävissä olevia oikeussuojakeinoja.³⁶

³⁵Kuntalaki 128§

³⁶Tätä väitettä tukee myös Pekka Valkaman väitöstutkimus kilpailuneutraliteetin toteutumisesta kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla 2004.

3. OMISTAJAOHJAUS UUDEN KUNTALAIN (410/2015) MUKAAN

Nyt vielä voimassa olevan kuntalain (365/1995) omistajaohjausta koskevissa normeissa säädetään omistajaohjauksesta välillisesti, ei kuitenkaan varsinaisesti omistajaohjauksen termejä käyttäen. Lain 13 § 2 momentin mukaan ”*valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä konserniohjauksen periaatteista*”. Edelleen lain 23 § 2 momentin mukaan ”*kunnanhallitus tai johtosäännössä määrätty kunnan muu viranomainen antaa tarvittaessa ohjeita kuntaa eri yhteisöjen, laitosten, ja säätiöiden hallintoelimissä edustaville henkilöille kunnan kannan ottamisesta käsiteltäviin asioihin.*”

Oman kokemukseni kuntajohtamisesta perustella nyt vielä voimassa olevien omistajaohjausta koskevien normien vaillinaisuudesta johtuen kunnilla on ollut hyvinkin erilaisia ja toisistaan poikkeavia käytäntöjä kuntakonsernien ja omien toimintojensa kokonaisvaltaisessa johtamisessa. Omistajaohjauksen käytäntöjä on adoptoitu yritysmaailmasta, toisilta kunnilta tai pahimmassa tapauksessa kuntakonsernin muihin toimijoihin kuin kuntaan itsensä ei ole juurikaan kiinnitetty huomiota muutoin kuin tilinpäätösten kokoamisen yhteydessä. Näin on tilanne saattanut olla erityisesti pienemmissä kunnissa, joissa hallinnon viranhaltijoita on yleisesti ottaen vähän. Ehkä myös traditio, jossa kunta pääsääntöisesti on vastannut hyvinvointiyhteiskunnan peruspalveluiden järjestämisestä julkisoikeudellisena julkista valtaa käyttävänä toimijana, on johtanut siihen, että kuntajohdon ammatillisen ja luottamushenkilöiden ensisijainen intressi on ollut julkisissa palveluissa ja kuntayhtiöiden tuottamat tukipalvelut ovat jääneet vähemmälle huomiolle.

Omistajaohjauksen merkitys kunnassa on kasvanut siltä osin kun kuntapalveluiden tuottaminen on siirtynyt enenevässä määrin kuntayhtiöihin ja muihin emokunnasta erillisiin oikeushenkilöihin. Uuden kuntalain mukainen toimiva omistajaohjauksen kokonaisuus pitää sisällään useita eri toimia. Toimiva omistajaohjauksen ketju polveutuu valtuuston hyväksymästä kuntastrategiasta

omistajapoliittisine linjauksineen. Valtuusto myös päättää omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeista jotka mahdollistavat kaupunkikonsernin johtamisen kokonaisuutena. Konsernijohto, kunnanhallitus ja kunnanjohtaja vastaavat kuntakonsernissa omistajaohjauksen toteuttamisesta sekä konsernivalvonnan järjestämisestä.

Käytännön omistajaohjaukseen toimenpiteet voivat puolestaan liittyä ainakin perustamissopimuksiin, yhtiöjärjestysmääräyksiin, muihin sopimuksiin, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön.

Omistajaohjausta koskeva säännös on uusi kuntalaissa.

Kuntalain (410/2015) 46 §:n mukaan:

Omistajaohjaus tarkoittaa toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan.

Pykälä on luonteeltaan informatiivinen. Tarkoitus on ohjata kuntia käyttämään kuntalakiin ja muuhun lainsäädäntöön perustuvia omistajaohjauksen keinoja. Kunta ei voi puuttua yhteisön oman toimielimen yksittäiseen päätökseen tai tehdä päätöstä suoraan yhteisön puolesta. Kunta voi kuitenkin tavoitella vahvaa ja aktiivista omistajuutta, jonka seurauksena omistajaohjauksen kohteena oleva yhteisö toimii kunnan strategisten tavoitteiden suuntaisesti.³⁷

Omistajaohjaus tarkoittaa niitä toimenpiteitä, joilla kunta omistajana ja jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Toimien tavoitteena on, että ohjauksen kohteena oleva yhteisö ottaa toiminnassaan huomioon omistajansa tahdon ja tavoitteet. Yhteisön päätösvaltaa käyttää

³⁷ Harjula & Prättälä 2015 s. 370.

kuitenkin aina sen oma, kutakin organisoitumismuotoa koskeva, erityislainsäädännössä säädelty toimielin. Kunta ei siis voi puuttua yhteisön oman toimielimen yksittäiseen päätökseen tai tehdä päätöstä suoraan sen puolesta.³⁸

Nyt voimassa olevassa kuntalaissa (365/1995) säädetään omistajaohjauksesta lain 13 § 2 momentissa.

Sen mukaan:

Valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä konserniohjauksen periaatteista (27.4.2007/519).

Edellä mainitun lain 23 §:n 2 momentin mukaan:

Kunnanhallitus tai johtosäännössä määrätty kunnan muu viranomainen antaa tarvittaessa ohjeita kuntaa eri yhteisöjen, laitosten, ja säätiöiden hallintoelimissä edustaville henkilöille kunnan kannan ottamisesta käsiteltäviin asioihin (27.4.2007/519).

Toki jo edellä mainituilla vuoden 2007 kuntalakiin lisättäväksi otetuilla kuntakonsernin ohjausta lisäävillä normeilla selkeytettiin kuntakonsernin ohjauksen toimivallan jakoa ja tehtäviä, mutta varsinaisia omistajaohjaukseen liittyviä keinoja siihen ei sisältynyt.

Kuntalakiin otetuissa kuntakonserniin liittyvissä normeissa määriteltiin lisäksi kuntakonserni.

Lain (365/1996) 27.4.2007/519 16 a § mukaan:

Yhteisö, jossa kunnalla on kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta on kunnan tytäryhteisö. Kunta tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin. Mitä tässä laissa säädetään kunnan tytäryhteisöstä, sovelletaan myös kunnan määräysvaltaan kuuluvaan säätiöön.

³⁸ HE 268/2014 vp. s. 171.

Myös konsernijohto sai oman määritelmänsä ja näin konsernia koskeva yksityiskohtaisempi määrittely oli syntynyt.

Lain (365/1996) 27.4.2007/519 25 a § mukaan:

Kunnan konsernijohtoon kuuluvat, kunnanhallitus, kunnanjohtaja, tai pormestari ja muut johtosäännössä määrätyt viranomaiset. Konsernijohto vastaa kuntakonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä.

Vaikka itse konserniohjaukseen liittyvät normit liittyivätkin konsernijohtamisen käsitteiden ja toimivaltasuhteiden määrittelyyn, hallitukseen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa jo kuitenkin täsmennettiin omistajaohjauksen sisältöä. Konserniohjauksella tarkoitettiin omistajaohjausta ja tytäryhteisöjen valvontaa koskevien ohjeiden antamista. Omistajaohjauksen sisältö koostui kunnan edustajien päätösvallan ohjaamisesta yhtiökokouksissa tai vastaavissa toimielimissä. Tytäryhtiöiden valvontaa koskevia ohjeita annetaan taas kunnan omille toimielimille ja viranhaltijoille. Kunta voisi niin ikään antaa teknisluonteista ohjeistusta tytäryhteisöille voituissa konsernin toiminnoissa kuten tilinpäätösraportoinneissa tai rahoituksen taikka hankintojen järjestämisessä. Konsernijohtoon päätökset eivät oikeudellisesti sido tytäryhteisöjen toimielimiä. Yhteisöjen ja säätiöiden toimielinten tai toimitusjohtajan sekä toimielinten jäsenten velvoitteet ja vastuut määräytyvät kyseistä yhteisöä koskevan lainsäädännön mukaan. Konsernijohto voisi kuitenkin ohjata kunnan valitsemien edustajien kannanottoa ilmaisemalla kunnan kannan käsiteltävään asiaan.³⁹

Edellä kerrotun mukaisesti kunta ei siis voi suoraan päättää omistajaohjauksen kohteena olevan yhteisön lopullisesta päätöksestä. Se voi antaa vain omistajan näkemyksen asiaan. Lopullinen päätös jää omistajaohjauksen kohteena olevan yhteisön tehtäväksi.

³⁹ HE 263/2006 vp s.21-22.

KHO 3.12.2014 T 3847. Päätöksessä oli kysymys osallistumisesta ydinvoimahankkeeseen ja jossa Turun kaupunginvaltuusto oli antanut kaupungin kokonaan omistamalle Turun Energia Oy:lle ennakkokäsityksen yhtiön osallistumisesta Fennovoima-hankkeen rahoitukseen. KHO totesi myös, ettei valtuusto ole voinut oikeudellisesti sitovasti päättää hankkeeseen osallistumisesta eikä valtuuston päätöksellä ole muutenkaan välittömiä energiayhtiötä sitovia vaikutuksia, vaan yhtiö päättää hankkeeseen osallistumisesta.

3.1 Valtuuston rooli omistajaohjauksessa

Omistajaohjauksessa valtuustolla ja kunnanhallituksella sekä konsernijohtolla on omat roolinsa. Valtuuston hyväksymään kuntastrategiaan sisältyvät omistajapoliittiset linjaukset sekä konserniohjeet ja omistajaohjauksen periaatteet ohjaavat omistajan tahdonmuodostusta. Omistajan tahdon ilmaisee kunnanhallitus tai konsernijohto. Kunnanhallitus vastaa kuntalain 39 §:n mukaan kunnan toiminnan omistajaohjauksesta ja toimintojen yhteen sovittamisesta. Omistajapolitiikan ja siihen perustuvan tytäryhtiöiden omistajaohjauksen toteuttamisesta taas vastaa kuntalain 48 §:n mukaisesti konsernijohto. Kunnanhallituksen ja konsernijohtoon roolista kerron tarkemmin pääluvussa 4.

Valtuustolla on kunnan toiminnassa vahva asema ja kokonaisvastuu kunnan toiminnasta ja taloudesta. Se vastaa strategisesta päätöksenteosta ja koko kuntakonsernin tavoitteiden asettamisesta, toiminnan ja talouden tasapainosta sekä toiminnan arvioinnista ja seurannan järjestämisestä.

Valtuuston rooli paikallishallinnossa kuntaorganisaation ylimpänä päätöksentekijänä perustuu Suomen vahvan edustuksellisen demokratian ja kansanvaltaisuuden traditioon jonka peruseriaatteet on kirjattu perustuslakiin.

Perustuslain 2 §:n mukaan Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.

3.2 Valtuusto ja omistajapolitiikka

Valtuusto on keskeisessä asemassa kunnallishallinnossa. Sen tehtäviin kuuluu muun muassa linjata kuntastrategiassa kunnan omistajapolitiikkaa.

Kuntalain (410/2015) 37 § 1 mom. kohta 4 mukaan:

Kunnassa on oltava kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon omistajapolitiikka.

Valtuusto on kokonaisvastuussa kuntalain mukaan kunnan toiminnasta ja taloudesta. Tätä korostaa erityisesti muun muassa se periaate, että kuntalaisia erikseen valtuustolle määrättyjä tehtäviä ei voida edes jälleen delegoida alemmille toimielimille, vaan valtuuston on käytettävä sille laissa säädetyissä tehtävissä toimivaltaansa.

Kuntakonsernissa vallitsevien erilaisten intressien yhteensovittaminen ja yhteisten synergioiden hyödyntäminen onnistuu vain yhteisten strategisten tavoitteiden ja linjausten kautta. Valtuuston tulee kunnan strategisena johtajana ja valintojen tekijänä kyetä ohjaamaan kaikkea kunnan toimintaa siten, että kunnalla on edellytykset selviytyä tulevaisuuden haasteista ja kyky uudistaa rakenteitaan ja toimintatapojaan. Tässä onnistuminen edellyttää myös vahvaa ja aktiivista omistajuutta sekä selkeää omistajapolitiikkaa. Valtuuston tulee ottaa kantaa siihen, missä tehtävissä ja hankkeissa kunta on mukana omistajana ja sijoittajana sekä valvoa, että kunnan pääoma on tehokkaassa, kunnan tavoitteita tukevassa käytössä.⁴⁰

Omaan kuntakokemukseeni perustuen voin ennakoida, että omistajapolitiikan ottaminen osaksi kuntastrategiaa koskevaa normia tulee varmasti lisäämään valtuuston mielenkiintoa omistustensa säännöllisenä tarkastelijana. Kun

⁴⁰ HE 268/2014 vp. s 65-66.

omistajapolitiikka tarkistetaan säännöllisesti aina kuntastrategian päivityksen yhteydessä, tulee se väistämättä johtamaan aiempaa aktiivisempaan kuntaomistusten tarkasteluun.

3.3 Valtuusto ja omistajaohjauksen periaatteet

Valtuuston tehtävistä omistajaohjauksessa säädetään edelleen kuntalain (410/2015) 14 §: ssä.

Lain 2 mom. 4 kohdan mukaan:

Valtuusto päättää omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta.

Omistajaohjauksen periaatteissa valtuusto ilmaisee ne periaatteet, joiden mukaan kunta on eri organisaatioissa ja yhteisöissä mukana omistajana, sijoittajana ja rahoittajana tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Periaatelinjausten lähtökohtana tulee olla kuntastrategia ja siitä johdetut tavoitteet, jolloin varmistetaan päätöksenteon systemaattisuus ja pitkäjänteisyys. Valtuuston linjaamat periaatteet ohjaavat kunnanhallitukselle ja konsernijohdolle kuuluvaa omistajaohjauksen käytännön toteuttamista ja siihen liittyvää päätöksentekoa niin kuntakonserniin kuuluvissa yhteisöissä kuin laajemminkin osaomistusyhteisöissä, kuntien yhteistoimintaorganisaatioissa ja kunnan sopimussuhteissa eli kunnan koko toiminnassa.

Omistajaohjauksen periaatteet konkretisoituvat myös kunnanhallitukselle, konsernijohdolle ja konserniyhteisöille asetettuina tavoitteina ja päätösvalmistelua ohjaavina linjauksina sekä esimerkiksi rahoitus- ja investointipäätöksinä yhteisöjen perustamisen yhteydessä tai sopimussuhteisiin liittyen. Juridisen kuntakonsernin eli kunnan tytäryhteisöjen ohjaus perustuu

omistajaohjauksen periaatteiden lisäksi valtuuston hyväksymiin konserniohjeisiin, joiden sisällöstä säädetään lain 47 §:ssä.⁴¹

Esimerkiksi Tampereen kaupungin tytäryhteisöjen omistajapolitiikassa vuodelta 2010 omistajapolitiikka on määritelty kaupungin johtamisen välineeksi. Tampereen kaupungin omistajapolitiittisten linjausten lähtökohtana on kaupungin strategia. Omistajapolitiikka sisältää myös linjauksia, joilla johdetaan, ohjataan ja valvotaan konsernia. Omistajapolitiikan tarkoitus on liittää konserniin kuuluvat yhteisöt osaksi kaupungin strategista johtamista siten, että kaupunginvaltuuston asettamien tavoitteiden tehokas toteuttaminen pystytään varmistamaan.⁴²

3.4 Valtuusto ja konserniohje

Kuntalain (410/2015) 14 § mukaan:

Valtuusto päättää omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeista.

Konserniohje on omistajaohjauksen keskeinen väline. Konserniohjetta koskevan kuntalain 47 §:n 3 momentin mukaan konserniohjetta sovelletaan kunnan tytäryhteisöjen sekä soveltuvien osin osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen.

Tytäryhteisö on yhteisö, jossa kunnalla on kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta (kts. myöh. 4.1). Osakkuusyhteisö on konserniin kuulumaton yhteisö, jossa kunnalla kuitenkin on huomattava vaikutusvalta. Konserniohjeella yhdenmukaistetaan kuntakonserni menettelytapoja sekä tehostetaan johtamisen edellytyksiä niin, että kunta konsernia ja kunnan muuta toimintaa voidaan johtaa kokonaisuutena yhtenäisin periaattein ja kunnan kokonaisuus huomioon ottaen.

Konserniohjeella voidaan ohjata sekä kunnan omia toimielimiä ja viranhaltijoita että konserniin kuuluvia tytäryhteisöjä. Varsinaiset kunnan sisäiset

⁴¹ HE 268/2014 vp.s 144

⁴² Tampereen kaupungin tytäryhteisöjen konserniohjaus

http://www.tampere.fi/liitteet/l/6DvrVTFO0/Liiketoiminnan_ohjaus_2013,_Kristiina_Michelsson.pdf

toimivaltasäännökset annetaan kuitenkin hallintosäännöllä. Konserniohjeissa voi olla myös sellaisia pysyväisluonteisia ohjeita, jotka kunnan omistajanvaltaa eri yhteisöissä käyttävien edustajien tulee yhteisöjen yhtiökokouksissa tai vastaavissa toimielimissä ottaa huomioon.⁴³

Toimiessaan aktiivisena omistajaohjaajana kunnan antama konserniohje ei oikeudellisesti sido tytäryhteisöjen toimielimiä. Sitovuus syntyy vasta siinä vaiheessa, kun tytäryhteisön toimivaltainen elin, yleensä hallitus, on hyväksynyt ohjeet yhteisöä sitovaksi. Tällöinkin yhteisöjen toimielinten, toimielinten jäsenten sekä toimitusjohtajan velvoitteet ja vastuut määräytyvät yhteisöä koskevan lainsäädännön mukaan. Tytäryhteisöjen johto toimii kuitenkin konsernin emoyhteisön eli kunnan luottamuksen varassa.⁴⁴

Kunnan omat toimielimet ovat velvollisia noudattamaan valtuuston hyväksymää konserniohjetta samalla tavoin kuin muitakin valtuuston tavoitteellisia tai ohjeellisia päätöksiä. Konserniohjeen vastainen menettely voi kunnanhallituksen tai vaikkapa liikelaitoksen johtokunnan kohdalla johtaa poliittisen vastuun toteutumiseen – epäluottamukseen ja hallituksen eroon. Kunnan johtavan viranhaltijan piittaamattomuus konserniohjeista voi johtaa työnjohdollisiin toimiin, varoitukseen ja ankarampiinkin toimenpiteisiin. Konserniohje ei kuitenkaan lähtökohtaisesti ole oikeudellisesti sitova samalla tavoin kuin hallintosääntö, joten päätöstä tuskin voidaan kumota vain sillä perusteella, että se on konserniohjeen vastainen.⁴⁵

Myöskään kunnanhallituksen omistajaohjauksena antama toimiohje tytäryhtiön yhtiökokousedustajille ei voi tulla kumotuksi vain sillä perusteella, että se on konserniohjeen vastainen. sen sijaan toimiohjeen laillisuus voi tulla muuten oikeudellisesti arvioitavaksi silloin kun se katsotaan muutoksenhakukelpoiseksi.

⁴³ Harjula & Prättälä 377

⁴⁴ HE 268/2014 vp s.175

⁴⁵ Harjula & Prättälä 378

Muutoksenhakukelpoinen saattaa olla lähinnä kunnanhallituksen tai muun toimielimen kuntaa yhtiökokouksessa edustaville antama sitova toimiohje.⁴⁶

Kunnan valmistelevat kannanotot eivät ole muutoksenhakukelpoisia.

KHO 3.12.2014 T 3849: Rauman kaupunginvaltuusto oli antanut kaupungin edustajalle Rauman Energia Oy:n yhtiökokoukseen konserniohjeen, jonka mukaan Rauman Energia Oy antaa sitoumuksen Fennovoima –hankkeessa jatkamiseen siten, että yhtiö sitoutuu hankkeen jatkorahoitukseen. Kun otettiin huomioon muun muassa 1995 kuntalain säännökset kunnan eri toimielinten toimivallasta konserniohjauksessa, valtuuston päätöksen oli sen sanamuodosta huolimatta katsottava sisältävän 1995 kuntalain 13.2 §:n 1 kohdassa tarkoitetun valtuuston toimivaltaan kuuluvan periaateluontoisen kannanoton Rauman Energia Oy:n osallistumisesta Fennovoima-hankkeen jatkorahoitukseen. Valtuuston päätös ei siten sisältänyt 1995 kuntalain 23.2 §:ssä tarkoitettua kunnan konsernijohton kunnan edustajalle antamaa toimintaohjetta. Valtuuston päätöstä oli pidettävä 1995 kuntalain 91 §:n tarkoittamalla tavalla vain valmistelua koskevana, eikä päätöksestä sen vuoksi saa tehdä kunnallisvalitusta.

3.5 Kunnan edustajan toiminta ja konserniohje

Kokemukseni mukaan kunnan omistajaohjauksen onnistumisen ehdottomana edellytyksenä on se, että kunnan edustaja toimii tosiasiallisesti kunnan laatiman konserniohjeen mukaisesti. Konserniohjeen laatiminen on turhaa, ellei sitä lopulta sovelleta käytännössä ja päätöksiä tehdä konserniohjeen mukaisesti.

Jotta konserniohjeen mukainen toiminta johtaisi tarkoitukseensa, tulee varmistua siitä, että viesti tavoittaa samanmuotoisena kunnan päätöksiä tekevän edustajan. Tämä edellyttää kunnalta yksityiskohtaista ja selkeää viestintää sekä päätösten valmistelua.

⁴⁶ Harjula & Prättälä 378

Ongelmallisin tilanne on silloin, jos konserniohjeen vastaanottaja ei ole riittävän ammattitaitoinen ja pätevä ymmärtämään annettuja ohjeita tai ei jostakin syystä halua toimia annetun ohjeen mukaisesti. Valtuuston tai sen valtuuttaman tahon on valvottava, että kunnan edustaja käytännössä toimii kuntayhtiön päätöksenteossa konserniohjeen mukaisesti. Mikäli kunnan edustaja ei toimi kuntayhtiön hallinnossa konserniohjeen mukaisesti, on kunnalla mahdollisuus vaihtaa valitsemansa edustaja.

Jo tehtyjen päätösten oikaiseminen juridisin keinoin, muuten kuin sopimusteitse voi kuitenkin olla, etenkin osakkuusyhteisöissä, hankalaa. Mikäli tehtyjen päätösten oikaiseminen ei jälkikäteisesti onnistu, jää kunnalle vaihtoehdoksi lähinnä mahdollisuus vahingonkorvausvaatimuksen esittämiseen kunnan edustajana toiminutta henkilöä kohtaan. Tämä vaihtoehto ei useinkaan johda kunnan kannalta tyydyttävään lopputulokseen. Kunnan edustajien valintaan on kiinnitetty uudessa kuntalaissa erityistä huomiota. Valittavaan edustajaan ja hänen ammattitaitoonsa liittyen ks. lisää 4.9.

3.6 Omistajaohjauksen käsitteestä tarkemmin

Kuntalain (410/2015) 46 § 1 momentin mukaan:

Omistajaohjaus tarkoittaa toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan.

Lain mukaisesti omistajaohjaus tarkoittaa niitä toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Omistajaohjauksella huolehditaan siitä, että kunnan omistaman yhteisön tai muun yhteisön toiminnassa ja hallinnossa otetaan huomioon kunnan toiminnalle asetetut tavoitteet. Valtuuston hyväksymään kuntastrategiaan sisältyvät omistajapoliittiset linjaukset sekä konserniohjeet ja omistajaohjauksen

periaatteet ohjaavat omistajan tahdonmuodostusta. Omistajan tahdon ilmaisee kunnanhallitus tai kunnanjohtaja.⁴⁷ Tästä kerron enemmän pääjaksossa 4.

Kuntia ohjeistaakseen Suomen kuntaliitossa on aiemmin vuonna 2005 laadittu suositus kunnan omistajapoliittisiksi linjauksiksi. Suositukseen on koottu keskeisiä asioita ja kannanottoja liittyen käyttöomaisuuden omistamiseen ja pitkäaikaisiin sijoituksiin. Suosituksen mukaan omaisuuden hoidon tavoitteet ja periaatteet määritellään kunnan olosuhdetekijöistä ja palveluiden tuotantorakenteista käsin. Myös omistusriskien hallinnasta sekä tehtävien ja vastuiden jaosta kunnan omistajapolitiikan toteutuksessa on omat suosituksensa ohjeessa. Omistajapolitiikka määrittelee millaista omaisuutta kunta hankkii ja missä tehtävissä ja hankkeissa kunta on mukana omistajana ja sijoittajana. Omistukselle määritellään myös tuotto- ja muut tavoitteet, pääoman käytön ja palvelutuotannon tuotantovälineiden hankinnan periaatteet sekä kuka vastaan omaisuuden käytöstä ja miten seuranta on järjestetty.

Jo vuoden 2005 omistajaohjauksen suosituksessa korostettiin valtuuston roolia. Valtuusto päättää kunnan omistajapoliittisista linjauksista. Linjaukset on tarkoitettu ohjeeksi kunnan luottamushenkilöille ja henkilöstölle ja tytä- ja osakkuusyhteisöille tulevien yksittäisten päätösten pohjaksi. Kunnassa omistajaohjaus kuuluu ylimmän johdon tehtäviin.⁴⁸

Liiketaloudellisesta näkökulmasta omistajaohjauksella tarkoitetaan yhtiön omistajan yhtiön johtoon kohdistamaan ohjausta, josta ilmenevät omistajien yritykseen kohdistamat tavoitteet.⁴⁹

Omistajaohjaus on siis tiivistetysti yhtiön omistajan yhtiön johdolle antamaa ohjeistusta siitä, miten yhtiössä tulee toimia jotta tavoite, eli omistajan edun

⁴⁷ Harjula & Prättälä s. 370

⁴⁸ Suomen kuntaliitto: Kunnan omistajapoliittiset linjaukset 25.5.2005

⁴⁹ HE 268/2014 vp s.172

toteutuminen, täyttyy. Omistajaohjauksen tavoite on saada yhtiön johto ja sitä kautta yhtiö toimimaan omistajan tahdon mukaisesti.

3.7 Omistajaohjaus tavallisessa ja kuntaomisteisessa osakeyhtiössä

Omistajanohjausta ilmenee myös tavanomaisissa osakeyhtiöissä, joissa omistajat ohjaavat yhtiön johtoa toimimaan omistajien yhtiöön kohdistamien tavoitteiden ja omistajastrategian mukaisesti. Kyse ei ole pelkästään kuntayhtiöihin liitettävästä termistä.⁵⁰

Kuntaomisteisissa yhteisöissä omistajan tavoitteet voivat kuitenkin poiketa tavallisista liiketaloudellisin perustein muotoutuneista yhteisöistä. Puhtaasti liiketaloudellisin perustein perustetun osakeyhtiön tavoite ja päämäärä on osakeyhtiölain mukaisesti voiton tuottaminen yhtiön osakkeenomistajille. Kuntaomisteisessa yhtiössä tavoitteet ja päämäärät voivat olla monitahoisempia ja erilaisten intressien yhteensovittaminen onnistuu parhaiten yhteisten strategisten tavoitteiden ja linjausten kautta.⁵¹

Kuntaomisteisten yhtiöiden yleistymisen ja kunnille asetettu yhtiöittämisvelvoite⁵² on johtanut siihen, että taustalähtökohdiltaan varsin hierarkkinen kuntaorganisaatio joutuu yhä enenevässä määrin sopeutumaan yhtiömuotoisten toimijoiden ohjeistamiseen ja siihen liittyvään päätöksentekoon.

Kaikkia liiketaloudellisessa yhtiössä soveltuvia toimintaohjeita ei voi suoraan soveltaa kuntayhtiöiden toimintaan toimintaympäristön poikkeavuuden vuoksi. Tästä, ja valmiin toimintakulttuurin puutteesta johtuen omistajaohjaukseen ei ole kiinnitetty kokemukseni mukaan kuntaorganisaatiossa riittävässä määrin

⁵⁰ Lisää omistajaohjauksesta tavanomaisissa liiketaloudellisissa osakeyhtiöissä ks. Erma J. & al. 2015.s.42 sekä Virtanen 2013 s. 10-11.

⁵¹ HE 268/2014 vp. s 164-165.

⁵² ks. yhtiöittämisvelvoitteesta kohta 2.7.

huomiota. Kaikkia omistajaohjauksen keinoja, jotka sinänsä ovat olleet olemassa, ei ole kunnissa ennen kuntalain uudistusta ymmärretty, eikä myöskään hyödynnetty.

Näkemykseni mukaan nimenomaan kuntaorganisaatiossa omistajaohjaus on kuitenkin huomattavasti tärkeämmässä roolissa kuin tavallisessa liiketaloudellisissa konserneissa, joissa toimintaa ohjaa usein annettujen ohjeistusten lisäksi jo vahva omistajaohjaukseen ja toimintatapoihin liittyvä yrityskulttuuri. Kuntien osalta voidaan kokemukseni perusteella todeta, että kunnan omassa omistuksessa olevat ja tarjoamat palvelut ovat huomattavasti selkeämmin ohjeistettuja, organisoituja ja valvottuja kuin yhtiömuodossa toimivat. Tähän tullaan osaltaan kiinnittämään huomiota uuden kuntalain myötä ja kuntien käytännöt tältä osin tulevat tarkentumaan ja yhdenmukaistumaan.

3.8 Omistajaohjauksen keinot ja omistajaohjauksen ongelmat liiketaloudellisessa yhtiössä ja kunnallisessa yhtiössä

Vaikka lähtökohdat omistajaohjaukselle liiketaloudellisessa ja kunnallisessa osakeyhtiössä voivat olla erilaiset, ovat kuitenkin omistajaohjauksen keinot ja tavoitteet kuntaomisteisessa yhtiössä samanlaisia kuin liiketaloudellisessa yhtiössä. Omistaja viestii tavoitteitaan toimivalle johdolle ja yhtiön hallinnolle, ja pyrkii näin toimien saamaan oman tahtonsa kuuluviin yhtiön toiminnassa ja päätöksenteossa. Keinoja kuvataan tarkemmin kappaleessa 3.10.

Ongelmia viestin ja tahdon kulkeutumisessa päätöksentekoon ilmenee sekä kuntaomisteisissa että tavanomaisissa osakeyhtiöissä. Kokemukseni perusteella kuntaomisteisissa yhtiöissä omistajatahon tahdon ja tavoitteiden vieminen yhtiön toimintaan on kuitenkin heikommassa kantimessa kuin tavanomaisissa osakeyhtiöissä. Ongelmana on usein sekä valittujen edustajien ammattitaito, että valinnan poliittinen luonne.

Edustus kuntaomisteisen yhtiön hallinnossa voidaan helposti tulkita yhdeksi tavaksi ajaa edustajan puoluepoliittisia linjauksia, kun kyseessä tulisi olla puhtaasti kunnan edun ja tahdon edustaminen yhtiön päätöksenteossa. Tällainen tilanne ei tule kyseeseen tavanomaisessa osakeyhtiössä, jossa omistajan edustajat hallituksessa ovat usein hyvinkin tiukan valvonnan alla ja heidän tekemänsä esitykset, päätökset ja linjaukset ovat tarkoin valmisteltuja omistajan kanssa. Rooli nähdään jo valintavaiheessa selkeästi omistajan, eikä edustajan tai hänen puoluepoliittisten ajatusten, edun ajamisena.

Kuntaomisteisissa yhtiöissä tulisikin jatkossa keskittyä tarkemmin myös edustajina toimivien henkilöiden kouluttamiseen ja valmentamiseen kyseiseen tehtävään liittyen. Viestintää edustajien ja omistajan välillä tulisi tapahtua riittävässä määrin ja kaikessa päätöksenteossa tulisi pitää punaisena lankana omistajan tavoitetta kyseisessä yksilöidyssä yhtiössä. Tässä yhteydessä jää usein myös huomaamatta, että kunnilla voi olla hyvinkin erilaisia tavoitteita ja intressejä yhtiöiden omistamiseen. Osa yhtiöistä voi olla tärkeitä kunnan infrastruktuurin ja palvelujen tarjonnan varmistamisen vuoksi, osalla voi olla puhtaasti elinkeinopoliittinen rooli ja jotkin yhtiöt voivat olla omistuksessa enemmänkin sijoitusmielessä. Kuntaomisteisille yhtiöille ei siis voida antaa yhtä, kaikkia yhtiöitä koskevaa päätöksentekolinjaa ja tavoitteistoa, vaan omistettu yhtiö ja etenkin omistukselle asetettu tarkoitus ja tavoite, tulee huomioida yhtiön päätöksenteossa.

Kunta-alalla ongelmia tuo etenkin resurssien niukkuus. Kun tavanomaisissa yhtiöissä hallitusammattilaisten käyttö ja hallituksen toiminnan tehokkuus on lisääntynyt ja edustajat ovat muiltakin osin pääsääntöisesti hyvin perillä yhtiöiden toimintakokonaisuudesta, on kuntayhtiöiden osalta ongelmana se, että kuntayhtiön edustukseen liittyviä tehtäviä hoidetaan usein oman toimen ohella, lähes vapaaehtoisuuden pohjalta tai pienehköillä kokouspalkkioilla. Kunnan omistajaohjauksen onnistuminen edellyttäisi usein huolellista perehtymistä ja

aktiivista osallistumista yhtiöiden päätöksenteossa. Kokemukseni mukaan tämä ei kaikilta osin ole nykyresursseilla mahdollista.⁵³

Yhtenä kunnan tahdon ja kuntastrategian tavoitteiden jalkauttamisen esteenä voidaan joissakin tapauksissa pitää myös kuntaomisteisten yhteisöjen hallituksen jäsenten osaamista. Hallituksen jäseneksi valituilla pitäisi olla riittävän ajankäytön lisäksi myös ammattitaito, osaaminen ja pätevyys heille uskottuun tehtävään. Tämän lisäksi kuntaa hallituksessa edustavalla taholla tulisi olla päätöksentekosekä johtamiskykyä, jotta kunnan ääni ja tahto saadaan todellisuudessa vietyä läpi kuntayhtiön päätöksenteossa. Etenkin pienissä kaupungeissa nimitysprosessit ovat usein poliittisia, eikä pätevyyteen kiinnitetä kaikilta osin riittävää painoarvoa. Tämä voi heikentää kunnan tahdon läpivientiä kuntayhtiöissä. Uudessa kuntalaissa säädetäänkin tarkemmin tytäryhteisön hallituksen jäsenten kokoonpanosta. Tästä tarkemmin kappaleessa 4.9.

Kuntalain uudistamisen yhtenä päätavoitteena on ollut kuntakonsernin ja kunnan toiminnan ohjaus kokonaisuutena.⁵⁴ Tämä edellyttää aktiivista omistajaohjausta kaikissa kuntaorganisaatioiden toimijoissa, sekä myös toimijoiden välillä. Kokemukseni mukaan yhteydenpidossa vastuu- sekä toimivaltakysymyksissä on ollut aiemman suppean määrittelyn aikana ongelmia. Kunnan toiminnan punaisena lankana toimiva kuntastrategia on useissa kunnissa laadittu, mutta sen jalkauttamista varsinaiseen kunnan päätöksentekoon ja toimintaan ei ole viety loppuun saakka. Jalkauttamista ei myöskään ole välttämättä asetettu kenenkään tahon vastuulle, jolloin sen toteutuminen ja seuranta on jäänyt avoimeksi. Tämä on johtanut useissa kunnissa tilanteeseen, jossa laaditulla kuntastrategialla ei ole merkitystä, tai sen merkitys on vähäinen.

⁵³ kts. esim. Erma, Rasila & Virkkunen Hyvä hallitustyö 2015

⁵⁴ Valtiovarainministeriön luento uudesta kuntalaista,

<http://vm.fi/documents/10623/307641/Kuntalain+esittelykalvot/81c41b72-06cd-463d-875d-f5f430bfc976>

Toimintatapojen selkeiden määräysten puuttuminen lainsäädäntötasolta on johtanut siihen valitettavan tavanomaiseen tilanteeseen, että kuntastrategian jalkauttamisessa esimerkiksi kuntaomisteisiin yhtiöihin, kuntastrategiassa annettu viesti ja toimintaohjeet muuttuvat tai katoavat jossakin vaiheessa ennen kuntaomisteisen yhtiön päätöksentekoa.⁵⁵ Kun toimintaohjeet ovat kadonneet matkalla, on käytännössä kuntayhtiöiden päätöksenteossa usein toimittu yhtiössä vakituisesti toimivien työsuhteisten tahojen esityksestä. Tällaisissa tilanteissa on voimakas riski siitä, että todellisuudessa tehtävät päätökset eivät esimerkiksi olekaan omistajan vaan yhtiön edun mukaisia. Usein jää huomaamatta, että kuntaomisteisen yhtiön ja kunnan edut voivat olla myös ristiriidassa toistensa kanssa. Yhtiö erillisenä oikeussubjektina voi hyötyä esimerkiksi omistajien vastuulle jäävästä lisärahoituksesta, mutta rahoitukseen liittyvät riskit huomioiden lisärahoitus ei olekaan omistajan edun mukaista. Tähän rajanvetoon tulisi kiinnittää enemmän huomiota myös kunnallisissa yhtiöissä.

3.9 Uuden kuntalain asettamat muutospaineet kunnan omistajaohjaukselle

Uuden kuntalain säännöstelyn avulla vastuu- ja toimivaltasuhteet, sekä kuntakonsernin toiminta kokonaisuutena saavat kaivattua ja yhtenäistävä selkeytystä. Kuntien eriävät toimintatavat tulevat yhtenäistymään ja etenkin pienemmissä kunnissa omistajaohjauksen vahvistuminen tehostaa toimintaa. Suuremmissa kaupungeissa kuntastrategia ja konserniohjeet ovat kokemukseni mukaan olleet jo paremmin jalkautettuina kuntayhtiöiden toimintaan kuin pienissä kaupungeissa. Muutos ei näiltä osin ole niin suuri kuin pienissä kunnissa ja kaupungeissa.⁵⁶

Uuden kuntalain perusteella omistajaohjaus ja sen huomioiminen kunnan toiminnassa tullaan määrittelemään huomattavasti yksityiskohtaisemmalla ja laajemmalla tasolla kuin aiemmin. Tämä johtaa siihen, että kuntien resursseihin

⁵⁵ Hallituksen esityksessä uudeksi kuntalaiksi 268/2014 vp s. 71 on kiinnitetty huomiota tähän ongelmaan ja todettu, että ”Tällä hetkellä on havaittavissa, että kuntaomistajien asettamat tavoitteet ja näkemykset eivät tyydyttävällä tavalla näy yhteisöjen toiminnassa ja että kuilu omistajakuntien ja omistettujen yhteisöjen välillä uhkaa kasvaa entisestään kuntatalouden resurssien niukentuessa”

⁵⁶ Kts. esim. omistajaohjauksen periaatteet, Tampere

omistajaohjaukseen liittyen tulee kiinnittää huomattavasti enemmän huomiota. Omistajaohjaukseen liittyvien tehtävien ja toimien jakaminen kunnan toimijoiden kesken ei välttämättä riitä, vaan omistajaohjaukseen on mahdollisesti valjastettava lisäresursseja. On tärkeää huomata, että pelkästään ohjeiden, määräysten ja tavoitteiden antaminen ei ole riittävää vaan huomattavasti entistä enemmän on panostettava resursseja myös siihen, että annetut ohjeet, määräykset ja tavoitteet toteutuvat kaikilla kunnan toiminnan tasoilla, myös kuntayhtiöiden päätöksenteossa. Tämä edellyttää kuntien toiminnassa huomattavaa viestintäkulttuurin muutosta. Aktiivinen yhteydenpito ja perusteellisen perehtymisen takaaminen voivat edellyttää kunnissa erityisten elinkeinoelämään ja oikeudellisiin ongelmiin perehtyneiden henkilöiden rekrytointia tai kunnassa jo toimivien ammattitaitoisten henkilöiden työajan vapauttamista omistajaohjaukseen liittyviin toimiin. Vain resursseja lisäämällä voidaan varmentua siitä, että omistajaohjaus todellisuudessa toimii. Ongelma on näiltä osin akuutti etenkin pienemmissä kunnissa ja kaupungeissa. Toisaalta resurssien lisääminen on ymmärrettävää ja toivottua, etenkin huomioiden sen, että yhä suurempi osa kunnan omaisuudesta ja vastuista on kuntayhtiöiden omistuksessa tai niihin liitännäisiä.

Kuntalain muutoksen myötä kuntayhtiöiden toimintaan tullaan kiinnittämään enemmän huomiota kuntien päätöksenteossa. Kuntayhtiöiden päätöksiä suhteessa kuntastrategiaan ja konserniohjeisiin tullaan seuraamaan tarkemmin. Kunnan edustajien henkilöön ja heidän ammattitaitoon tullaan kiinnittämään aiempaa enemmän huomiota. On mahdollista, että kunnan edustajiksi valikoituu aiempaa suppeampi määrä henkilöitä, mutten näe tässä minkäänlaista ongelmaa.⁵⁷ Päinvastoin tällaisissa tilanteissa henkilöiden ammattitaitoon, koulutukseen, ohjeistamiseen ja valvontaan voidaan kiinnittää riittävässä määrin huomiota. Mahdollisesti kuntayhtiöiden toimintatapoihin ja osaltaan toiminnan itsenäisyyteen voi tulla tiukennuksia siinä vaiheessa kun kuntaomistajat terävöittävät edustajiensa toimintaa yhtiöiden hallinnossa. Kuntien kannalta tämä on kuitenkin niiden edun mukaista ja johtaa etenkin pitkällä aikavälillä kunnan

⁵⁷ asiaan on kiinnitetty huomiota myös HE:ssä 268/2014 vp s. 174-175.

edun ja tahdon huomioivaan lopputulokseen. Lyhyellä aikavälillä muutokset ja hallinnon tiukentuva ote voivat aiheuttaa muutosvastarintaa tai konflikteja yhtiössä toimivan johdon kanssa. Tämä on kuitenkin muutosprosesseissa varsin tavanomaista.⁵⁸

Konkreettisesti omistajaohjausta voidaan uuden kuntalain säätelyn perusteella terävöittää esimerkiksi hallintosääntöjä muuttamalla sekä omistajaohjauksellisia periaatteita ja konserniohjeita luomalla ja tarkistamalla. Myös raportointi- ja seurantakäytäntöjen osalta toimintaan täytyy tehdä muutoksia lakiuudistuksen yhteydessä.

Muutos edellyttää näiltä osin huolellista valmistelua. Kunnan tavoitteen ja strategian pohtiminen on vaativa projekti, johon tulee asettaa riittävät resurssit. Omistajaohjeistusta ja konserniohjeita luotaessa tai muutettaessa tulee myös tunnustaa realiteetit ja tiedostaa miltä osin kunnalla todellisuudessa on mahdollisuus ohjata päätöksentekoa kuntaomisteisissa yhtiöissä. Tässä yhteydessä tulee tiedostaa sekä yhtiöiden osakaspohjan ja vallitsevan sopimuskannan, että osakeyhtiölain määräysten asettamat rajat kunnan omistajaohjaukselle.

3.10 Omistajaohjauksen keinot

Kunnan omistajaohjauksessa eri kunnan toimijoilla on omat roolinsa. Edellä kerrotun mukaisesti valtuustolla on kokonaisvastuu kunnan toiminnassa. Konsernijohtolla, kunnanhallituksella ja kuntajohtolla on omat roolinsa ja niistä myöhemmin enemmän pääjaksossa 5. Kun kunta ei enää tuotakaan palveluita omien toimielintensä ja viran- tai toimenhaltijoidensa kautta, korostuu ns. välillinen vaikuttaminen. Kunnan tulee aktiivisesti vaikuttaa muiden tuottamien palveluiden kautta siihen, että kuntalaiset saavat heille kuuluvat palvelut vähintään yhtä taloudellisesti ja laadukkaasti kuin kunnan itsensä toteuttamina. Omistajaohjauksen keinovalikoimassa kunnalla on useita eri tapoja vaikuttaa.

⁵⁸ Organisaation muutosprosesseista ja muutoksen eri näkökulmista kirjoittaa Boleman & Deal 1997, s.321

Uudessa kuntalaissa tuodaan esille keinoja, joita kunnalla on omistajaohjauksessa käytössään. Kyseistä luetteloa ei kuitenkaan ole tarkoitettu tyhjentäväksi, joten kunnalla on myös käytettävissä muitakin keinoja toteuttaessaan omistajaohjausta.

Kuntalain (410/2015) 46 §:n 2 momentin mukaan:

”Omistajaohjauksen toimenpiteet voivat liittyä ainakin perustamissopimukseen, yhtiöjärjestysmääräyksiin, muihin sopimukseen, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön.”

Omistajaohjausta ovat siis kaikki ne toimenpiteet, jotka liittyvät perustamissopimukseen, yhtiöjärjestysmääräyksiin sekä erilaisiin muihin sopimukseen kuten osakassopimukseen. Omistajaohjausta ovat myös henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä ja eri toimielimissä sekä niiden kokouksissa edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön liittyvät toimet. Omistajaohjaukselliset toimet eivät ole lueteltavissa tyhjentävästi, vaan ne ovat tilanteesta ja ohjauksen kohteena olevasta yhteisöstä ja sitä koskevasta lainsäädännöstä riippuvaisia. Lisäksi pelkät muodollisen omistajuuden keinot eivät riitä aktiiviseen omistajuuteen, vaan kuntaomistajan ja omistetun yhteisön välillä tarvitaan myös epämuodollista ohjausta ja keskustelua yhteisöön kohdistuvista odotuksista ja tavoitteista⁵⁹.

Samaa mieltä on myös Mari Maanonen väitöskirjassaan ”Kaupunkien omistajaohjauksen tavoitteet ja toimeenpanon keinot”⁶⁰. Tutkimuksen perusteella

⁵⁹ Harjula, Prättälä, s. 371.

⁶⁰ Maanonen, Mari 2007. Tutkimuksessa kartoitettiin kaupungin liiketoiminnasta ja siten omistajaohjauksesta vastaavien viranhaltijoiden, poliitikkojen ja liikelaitosten operatiivisen johdon näkemyksiä omistajaohjauksen tavoitteista ja niiden toimeenpanosta. Tutkimukseen valittiin 31 suurinta kaupunkia joissa on teknisen – ja ympäristötoimen liikelaitoksia tai yhtiöitä. Tutkimukseen osallistuneiden henkilöiden lukumäärä oli 150. Maanoson mukaan omistajaohjauksen tavoitteet voivat olla konsernin rakenteeseen liittyviä, taloudellisia

voidaan todeta, että omistajaohjaus on yksi uudehko kunnallisen johtamisen väline ja se muuttaa kuntaorganisaation hierarkkista ohjausjärjestelmää. Keskeisin havainto tutkimuksessa on, että suuret kaupungit ovat tietoisesti pyrkineet muuttamaan poliittis-hallinnollista prosessia niin, että ohjaussuhteeseen emokonsernin ja tytäryhteisöjen välille saadaan mahdollisimman paljon epävirallista yhteydenpitoa.

Näin kuntalaissa esiintuotujen omistajaohjauksen keinojen lisäksi epämuodollista omistajaohjausta, epävirallisia keskusteluja ja tiedonantoa on pidetty lakisääteisten keinojen lisäksi onnistuneen omistajaohjauksen hyödyllisenä lisänä.

Kunnan osallistumisella jonkin yhteisön toimintaan perustajana, omistajana tai jäsenenä tulee olla jokin tietoinen tarkoitus ja tavoite. Näiden tavoitteiden tulee puolestaan perustua kuntastrategiaan. Yhtiöjärjestykseen tai sitä vastaavaan asiakirjaan sekä perustamissopimukseen ja yhtiöiden osalta mahdolliseen osakassopimukseen on perusteltua ottaa näitä kunnan tavoitteita ja toimintaperiaatteista tukevia määräyksiä. Keinot eivät ole käytettävissä vain yhteisöä perustettaessa, vaan esimerkiksi osakeyhtiön yhtiöjärjestysmääräykset ovat tarkasteltavissa missä yhtiön elinkaaren vaiheessa tahansa.⁶¹

Seuraavissa kappaleissa tullaan esittelemään ja käymään läpi tarkemmin omistajaohjauksen eri keinoja.

3.10.1. Perustamissopimukset

tavoitteita tai toiminnallisia tavoitteita. 75 % tutkimukseen vastaajista ilmoitti, että omistajaohjauksen tapaa määrittävä ohjeisto on heidän kaupungillaan olemassa. Yleisimmin sitä kutsutaan konserniohjeeksi tai omistajaohjausstrategiaksi.

⁶¹ HE 268/2014 vp s.172

Osakkeenomistajien sopimusvapautta pidetään yhtenä osakeyhtiölain johtavista periaatteista. Sopimusvapauden periaatetta ilmentää laissa säädetty tahdonvaltaisuuden periaate, jonka mukaan osakkeenomistajat voivat yhtiöjärjestyksessä varsin laajasti määrätä yhtiön toiminnasta. Osakkeenomistajien sopimusvapautta määrätä yhtiön toiminnasta yhtiöjärjestysmääräyksin rajoittavat osakeyhtiölain tai muun lain pakottavat säännökset ja edellytys siitä, etteivät yhtiöjärjestysmääräykset saa olla hyvän tavan vastaisia.

Osakeyhtiölain (624/2006) 1 luvun 9 §:n mukaan:

Osakkeenomistajat voivat yhtiöjärjestyksessä määrätä yhtiön toiminnasta. Yhtiöjärjestykseen ei voida ottaa määräystä, joka on tämän lain tai muun lain pakottavan säännöksen taikka hyvän tavan vastainen.

Osakeyhtiölain yhtiön perustamista koskeva sääntely tukee osakeyhtiön hahmottamista sopimuskeskeisistä lähtökohdista. Lain 2 luvun 1 § 1 momentin mukaan yhtiön perustaminen edellyttää kaikkien yhtiötä perustamassa olevien (eli osakkeenomistajiksi tulevien) välisen kirjallisen perustamissopimuksen laatimista.

Lain 2 luvun 2 § 2 momentin mukaan perustamissopimukseen on otettava taikka siihen on liitettävä erillisellä asiakirjalla oleva yhtiöjärjestys.

Osakeyhtiölain 2 luvun 2 §:ssä säädetään perustamissopimuksen sisällöstä. Säännös on luoteeltaan osin pakottava ja osin sopimuksenvarainen.

Lain 2 luvun 2 § 1 momentin mukaan sopimuksessa on aina mainittava:

- 1) sopimuksen päivämäärä;*
- 2) kaikki osakkeenomistajat ja kunkin merkitsemät osakkeet;*

- 3) osakkeesta yhtiölle maksettava määrä;
- 4) osakkeen maksuaika; sekä
- 5) yhtiön hallituksen jäsenet.

Lain 2 luvun 2 § 2 momentin mukaan sopimuksessa on lisäksi tarvittaessa mainittava yhtiön toimitusjohtaja, hallintoneuvoston jäsenet ja tilintarkastajat. Perustamissopimuksessa voidaan nimetä hallituksen ja hallintoneuvoston puheenjohtaja.

Perustamissopimukseen voidaan sopimusvapauden ja osakeyhtiölain pakottavien säännösten rajoissa ottaa muitakin osakkeenomistajia sitovia ehtoja. Näin ollen perustamissopimukseen voidaan ottaa osakeyhtiölaissa määrättyjen pakollisten kohtien lisäksi myös muita kunnan sopimusvapauden piiriin kuuluvia, kunnan tahtotilaa tukevia asioita. Uuden kuntalain mukaisesti loogista olisi, että perustamissopimuksen kirjaukset tukisivat kuntastrategiasta kumpuavaa kunnan tahtotilaa.

3.10.2. Yhtiöjärjestysmääräykset

Yhtiöjärjestyksestä säädetään niin ikään osakeyhtiölaissa. Yhtiöjärjestystä voidaan pitää niin sanotusti yhtiön sisäisenä ”lakina”, joka velvoittaa yhtiön toimielimiä periaatteessa samalla tavalla kuin lait ja muut viranomaisten säännökset. Edellytyksenä tällöin on kuitenkin luonnollisesti se, että yhtiöjärjestys ei ole ristiriidassa lain pakottavien säännösten tai yhtiötä velvoittavien päätösten kanssa.⁶²

Yhtiöjärjestys rekisteröidään patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämään kaupparekisteriin. Rekisteröimisellä yhtiöjärjestys saa yhtiöoikeudelliset oikeusvaikutukset, eikä se jää pelkästään osakkeenomistajien väliseksi

⁶² Helminen 2006, s. 28.

sopimukseksi. Lisäksi rekisteröimisen myötä yhtiöjärjestys tulee julkiseksi ja on kaikkien toimijoiden ja sidosryhmien saatavilla.⁶³

Yhtiöjärjestyksen määräykset voidaan jakaa pakollisiin ja vapaaehtoiisiin. Osakeyhtiölain 2 luvun 3 §:n 1 momentissa säädetään yhtiöjärjestyksen vähimmäissisällöstä. Kyseisen pykälän mukaan ”Yhtiöjärjestyksessä on aina mainittava yhtiön: 1) toiminimi; 2) kotipaikkana oleva Suomen kunta; sekä 3) toimiala.

Vapaaehtoisten säännösten tarkoituksena on joko lain tahdonvaltaisia määräyksiä syrjäyttäen määrätä toisin kuin osakeyhtiölaissa on kyseisestä asiasta säädetty tai säännellä sellaisia seikkoja, joista ei osakeyhtiölaissa ole suoranaista säännöstä. Lisäksi usein on tapana yhtiöjärjestyksen informaatioarvoa lisäten ottaa siihen määräyksiä, jotka vastaavat laissa säädettyä.

Huomioon ottaen osakeyhtiölain kantava periaate sopimusvapaus, voivat osakkeenomistajat ottaa yhtiöjärjestykseen osakeyhtiölain säännöksiä täydentäviä määräyksiä. Yhtiön toimialasta, organisaatiosta ja yhtiössä noudatettavista periaatteista voidaan siis sopia sangen vapaasti, edellyttäen, että yhtiöjärjestyksen määräykset eivät ole hyvän tavan tai lain vastaisia.

Osakeyhtiölain 1 luvun 5 §:n mukaan osakeyhtiön toiminnan tarkoituksena on voiton tuottaminen osakkeenomistajille, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin. Toiminnan tarkoituksiksi voidaan kuitenkin määritellä jokin muukin tavoite, esimerkiksi yleishyödyllisyys. Yhtiön toiminnan tarkoitusta ja tavoitetta tulisikin tarkastella nimenomaan kuntaomistajan lähtökohdista ja varmistaa, että yhtiö palvelee kuntastrategian tavoitteita.⁶⁴

⁶³ Mähönen – Villa 2006, s. 162.

⁶⁴ HE 268/2014 vp s.172

Muut kuin osakeyhtiölain 2 luvun 3 § 1 momentissa mainitut määräykset yhtiöjärjestyksessä ovat vapaaehtoisia. Muista usein yhtiöjärjestyksissä mainituista seikoista (osakepääomasta, nimellisarvosta, hallituksen jäsenten ja tilintarkastajien määrästä, yhtiökokouskutsusta, varsinaisessa yhtiökokouksessa käsiteltävistä asioista sekä yhtiön tilikaudesta) on osakeyhtiölaissa säädetty sopimuksenvaraisilla olettamasäännöksillä eikä niistä ole näin ollen välttämätöntä määrätä erikseen yhtiöjärjestyksessä.

Osakeyhtiölain olettamasäännökset eivät luonnollisesti estä ottamasta niitä vastaavia tai muita määräyksiä yhtiöjärjestykseen.⁶⁵ Onhan yhtiöjärjestys juuri se instrumentti, jossa osakkeenomistajat voivat tahdonvaltaisuuden periaatteen mukaisesti määrätä yhtiön toiminnasta.⁶⁶

Osakeyhtiölain mukaan useiden osakeyhtiölaissa säädettyjen yhtiöoikeudellisten mahdollisuuksien käyttäminen edellyttää, että asiasta määrätään yhtiöjärjestyksessä. Esimerkiksi, jos halutaan, että yhtiöllä tai osakkeenomistajalla on oikeus lunastaa uudelle omistajalle siirtyvä osake tai että osakkeen siirronsaajan on saatava saannolleen yhtiön hyväksyntä, niistä on määrättävä yhtiöjärjestyksessä. Osakeyhtiölaissa on säännelty tällaisten yhtiöjärjestysmääräysten sisällöstä olettamasäännöksin.⁶⁷

Jos yhteisössä on kuntaomistajan lisäksi mukana vähemmistöomistajia, on kiinnitettävä erityistä huomiota yhdenvertaisuusperiaatteen noudattamiseen ja siihen, ettei vähemmistöomistajia kohdella epäoikeudenmukaisesti. Erityisesti uusien yhtiöiden osalta onkin syytä perusteellisesti harkita, onko vähemmistöosakkaiden mukaan ottaminen kunnan strategisten tavoitteiden kannalta välttämätöntä. Vähemmistöomistajien mukanaolo sekä heidän

⁶⁵ (ks HE 109/2005 vp s.44) Mähönen & Villa III s. 18

⁶⁶ ks. OYL 1:9:n 1. virke

⁶⁷ ks. OYL 3:7 ja 3:8

osakeyhtiölaissa turvattu suojansa on otettava huomioon kaikkia omistajaohjauksellisia toimia harkittaessa.⁶⁸

3.10.3. Muut sopimukset (erityisesti osakassopimus)

Yksi kuntalaissa määritellyistä omistajaohjauksen keinoista ovat sopimukset. Erityisesti osakassopimukset ovat yleisesti oman kokemukseni perusteella käytössä myös kuntaomisteisissa yhtiöissä. Tässä yhteydessä tulen avaamaan osakassopimusten merkitystä omistajaohjauksen kannalta.

Peruspelisäännöt osakeyhtiöiden toiminnalle antaa luonnollisesti osakeyhtiölaki. Sen säännökset tulevat noudatettavaksi, kun muuta ei ole sovittu esimerkiksi yhtiöjärjestyksessä tai osakassopimuksessa. Osakeyhtiölaissa ei kuitenkaan pystytä varautumaan kaikkiin osakeyhtiöiden eri sidosryhmien tarpeisiin, erityispiirteisiin ja mahdollisesti vastaan tuleviin tilanteisiin.

Helminen onkin osuvasti todennut, että osakassopimusta käytetään hyväksi tilanteissa, jolloin yhtiön toimintaa ja osakkaiden omistajien suhdetta toisiinsa ei saada järjestettyä toivotulla tavalla pelkästään osakeyhtiöiden säännösten ja yhtiöjärjestyksen määräysten avulla. Jo valmista normien verkostoa voidaan näin ollen pyrkiä muokkaamaan tai täydentämään osakassopimuksen avulla.⁶⁹

Osakassopimusten perustana tulee olla osakkaiden tahtotila eli omistajatahto. Sopimuksilla on parhaimmillaan osakkaiden ja myös hallituksen jäsenten keskinäisiä suhteita ja velvollisuuksia selkeyttävä merkitys ja ne palvelevat siten riskienhallintaa sekä luottamuksen rakentamista. Sopimusten avulla voidaan myös vahvistaa yhtiöiden toiminnan läpinäkyvyyteen ja tietojen antamiseen liittyviä velvoitteita sekä täsmentää kuntaomistajan yhtiölle asettamia tavoitteita.

⁶⁸ HE 268/2014 vp s. 172

⁶⁹ Helminen 1995 s. 19.

Kuten yhtiöjärjestyksen muuttaminen, myös osakassopimusten solmiminen on mahdollista myös jo olemassa olevissa yhtiöissä eikä sopimusten käyttöala ole rajoitettu vain perustamisvaiheeseen.⁷⁰

3.10.4 Muut ohjauksen keinot

Eriyisen tärkeitä omistajaohjauksellisia toimia ovat henkilövalinnat sekä ohjeiden antaminen kuntaa eri yhteisöissä ja säätiöissä edustaville henkilöille. Ohjeiden antamiseen liittyy yhteisöjen toiminnan seuranta ja valvonta sekä reagoiminen yhtiöissä tapahtuviin asioihin. Kunnan kannanotot ja ohjeet perustuvat aktiiviseen yhteisöjen toiminnan seurantaan, joka on kunnanhallituksen, konsernijohdon tai hallintosäännössä määrätyn muun kunnan toimivaltaisen viranomaisen tehtävä. Kuntastrategiaan pohjautuvat omistamisen tavoitteet ovat kunnan antamien ohjeiden ja kannanottojen lähtökohtana. Laissa ei säädetä ohjeiden ehdottomasta sitovuudesta, mutta luonnollisena lähtökohtana kuitenkin on, että ohjeita noudatetaan tai poikkeamiseen on oltava erittäin painavat perusteet.⁷¹

Oman kuntajohtajakokemukseni perusteella henkilövalintoihin ja ohjeiden antamiseen liittyvät käytännöt kunnissa ovat hyvinkin erilaiset. Tavat voivat vaihdella kunnanjohtajan kahvipöytäkeskustelusta nousseista ajatuksista kunnanhallituksessa pöytäkirjaan kirjattuihin täsmällisiin edustajalle annettaviin toimintaohjeisiin. Sanomattakin on selvää, että kunnissa tulisi pyrkiä yhdenmukaisiin ohjauskäytänteisiin, joissa omistajaohjauksesta jäisi myös pysyvä merkintä kunnan virallisiin asiakirjoihin.

Aktiiviseen omistajuuteen ja omistajaohjaukseen kuuluu myös yhteydenpito henkilöihin, jotka kunnan toimesta tai ehdotuksesta on valittu jonkin yhteisön hallintoelimeen. Henkilön aloittaessa tehtävässä hänen tulisi olla tietoinen

⁷⁰ HE 286/2014 vp s. 172

⁷¹ HE 268/2014 vp s. 172

kunnan tavoitteista ja tarkoituseristä kyseissä yhteisössä. Samoin toimikauden aikana yhteydenpidon tulisi olla aktiivista ja jatkuvaa, jotta varmistetaan kunnan tavoitteiden eli omistajanäkökulman välittyminen yhteisön toimintaan. Samanaikaisesti on kuitenkin otettava huomioon erityisesti osakeyhtiölain asettamat huolellisuusvelvoitteet osakeyhtiön hallituksen jäsenelle. Kunta ei myöskään voi omistajan suoraan puuttua yhtiön toimivalle johdolle kuuluviin yksittäisiin, operatiivisiin päätöksiin eikä siten hämärtää omistajan ja omistuksen kohteena olevan yhteisön toimivan johdon välisiä valtasuhteita. Mikäli kunta omistajana on tyytymätön yhteisön hallituksen toimintaan ja päätöksentekoon, käytettävissä ovat osakeyhtiölainsäädännön tarjoamat keinot, kuten yhteisön hallituksen vaihtaminen.⁷²

Kunnan ja omistetun yhteisön tai yhteisön, jonka jäsen kunta on, välillä solmitaan usein myös palvelutuotantoa koskevia sopimuksia. Kunta on siten usein myös yhteisön asiakas ja yhteisö palvelujen tuottaja. Tällöin omistajaohjauksen lisäksi esille nousevat myös sopimusvalvonnalliset kysymykset, jotka koskevat siis vain varsinaista palvelujen tuottamista ja siihen liittyviä asioita ja joilla ei ole suoraa liittymää varsinaiseen omistajuuteen liittyviin kysymyksiin. Näiden sopimusten osalta kyse on tavanomaisesta sopimusvalvonnasta ja palvelutuotannon hoitamisesta. Tämä monitahoisuus on huomioitava myös kunnan sisäisessä toimivallan jaossa. Kunnan omistajaohjauksesta vastaavat tahot eivät välttämättä ole samat kuin ne tahot, jotka puolestaan vastaavat varsinaisesta palvelutuotannosta ja siihen liittyvien sopimusten valvonnasta.⁷³

Oman kokemukseni perusteella nimenomaan sopimusten valvonnassa ja hallinnassa kunnallisten toimijoiden toiminnassa on paljon parantamisen varaa. Kunnan eri toimialoilla on tavanomaisesti varsin laajat mahdollisuudet sopia oman toimialaansa liittyviä sopimuksia. Asianmukaisilla asianhallintajärjestelmillä sekä uudistuneilla sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestelmillä sopimusten seurantaan on kuitenkin tullut vuosien mittaan paljon ryhtiä.

⁷² HE 268/2014 vp s .173

⁷³ HE 268/2014 vp. s.172-173

Omistajaohjaukseen liittyvien uusien normien ottaminen uuteen kuntalakiin terävöittää myös sopimukseen perustuvaa toiminnan järjestämistä. Uusi kuntalaki tuntee myös uuden kunnan toiminta –käsitteen, siitä tarkemmin luvussa 4.6.

4. KUNNAN TYTÄRYHTEISÖJEN TOIMINNAN OHJAAMINEN OMISTAJAOHJAUKSEN KEINAIN

Pääluvussa 3 on käsitelty uuden kuntalain mukaista omistajaohjausta. Käytännössä kuntatyössä omistajaohjauksen elementit ovat käytössä erityisesti kunnan tytäryhteisöjen ohjauksessa. Oman käsitykseni perusteella erityisesti pienistä kunnista ja kaupungeista nyt säädetyillä kokonaisvaltaisilla omistajaohjausta koskevilla normeilla yhdenmukaistetaan kuntaomisteisten yhtiöiden varsin erilaista ohjausta ja näin saadaan aikaan myös tasalaatuisempaa palvelua kuntalaisille tytäryhteisöjen toimesta.

Kuntaemo tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin. Edellä aiemmin erityisesti pääluvussa kaksi kerrotulla tavalla kunnan julkista valtaa käyttävissä toimielimissä kunnan palvelutoiminta tapahtuu kunnallisten luottamushenkilöiden muodostamissa toimielimissä.

Tytäryhteisöjen toiminnasta taas vastaavat poliittisesta päätöksenteosta erilliset hallitukset. Käytännössä tytäryhteisöjen toimintaa ohjaavat osakeyhtiölain lisäksi yhtiöjärjestyksessä määritelty yhtiön toimiala sekä kunnan omistajaohjaukseen liittyvät käytännöt. Omistajaohjauksen keinoin kuntaomistaja viestii omistajan tahtotilasta tytäryhteisöille.

4.1 Tytäryhteisön ja kuntakonsernin määritelmä

Kuntalain (410/2015) 6 §:n 1 momentin mukaan:

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

Kuntakonserni määrittää kirjanpitolain konsernimääritelmän mukaisesti. Määritelmä vastaa myös osakeyhtiö- ja kirjanpitolainsäädännössä sekä valtion omistajaohjauksessa vakiintunutta konsernin käsitettä. Juridinen kuntakonserni sisältää kunnan oman organisaation mukaan lukien kunnan liikelaitokset, sekä yhteisöt, jossa kunnalla on määräysvalta. Kirjanpitovelvollisella katsotaan olevan määräysvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa, kun sillä on

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

Kunnan tytäryhteisöjä voivat olla yksityisoikeudellisten yhteisöjen lisäksi kuntayhtymät. Konserniin kuuluvat myös yhteisöt, joissa kunnan tytäryhteisöt käyttävät määräysvaltaa.⁷⁴

Aiemmin erityisesti kohdassa 3.1. kerrotulla tavalla valtuustolla on vahva asema ja kokonaisvastuu kunnan toiminnasta ja taloudesta. Se vastaa strategisesta päätöksenteosta ja koko kuntakonsernin tavoitteiden asettamisesta, toiminnan ja talouden tasapainosta sekä toiminnan arvioinnista ja seurannan järjestämisestä. Toimiva omistajaohjaus kuntakonsernissa edellyttää koko johtamisen ketjun saumatonta toimimista kunnassa. Valtuuston hyväksymä kuntastrategia toimii ohjenuorana konsernijohdolle sen käytännön toimissa huolehtiessaan omistajaohjauksesta.

⁷⁴ HE 268/2014 v. s. 137

4.2 Kuntastrategia toimintaa ohjaavana asiakirjana

Vaikka nykyisellään jo lähes kaikissa kunnissa on olemassa kuntastrategia, säädetään uudessa kuntalaissa nyt tarkemmin kuntastrategian sisällöstä.

Kuntalain (410/2015) 37 § 1 momentin mukaan:

Kunnassa on oltava kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon:

- 1) kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen;*
- 2) palvelujen järjestäminen ja tuottaminen;*
- 3) kunnan tehtäviä koskevissa laeissa säädetyt palvelutavoitteet;*
- 4) omistajapolitiikka;*
- 5) henkilöstöpolitiikka;*
- 6) kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet;*
- 7) elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittäminen*

Kuntastrategian tulee perustua arvioon kunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista kunnan tehtävien toteuttamiseen. Kuntastrategiassa tulee määritellä myös sen toteutumisen arviointi ja seuranta. Kuntastrategian ottamisesta huomioon kunnan talousarvion ja suunnitelman laatimisessa säädetään 110 §: ssä. Kuntastrategia tarkistetaan vähintään kerran valtuuston toimikaudessa.

Kuntastrategia on valtuuston merkittävin ohjausväline kunnan johtamisessa. Valtuusto päättää kuntastrategiassa kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Säännös korostaa valtuuston asemaa kunnan koko toiminnan ohjaajana, kuntakonsernin emoyhteisönä sekä kunnan taloudesta vastaavana toimielimenä. Säännöksen 4 kohdan mukaan kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon omistajapolitiikka. Valtuuston hyväksymä omistajapolitiikkaa on käsitelty tarkemmin aiemmin kohdassa 3.2.

Omasta mielestäni kuntastrategian mukaan ottamisella lakiin tulee olemaan kuntastrategiatyötä vahvistava vaikutus. Vaikka jo nykyisellään useilla kunnilla kuntastrategia-asiakirja löytyykin, on normin täsmällisessä sisällöllä toki vaikutusta kuntien asiakirjojen sisältöön. Käytännön tasolla kuntastrategian työstäminen vaatii taloudellisia ja henkisiä voimavaroja ja resursointia strategiatyöhön.

4.3 Kunnan johtaminen

Valtuuston päättämä kuntastrategia omistajapoliittisine linjauksineen ja periaatteineen mahdollistaa kaupunkikonsernin johtamisen kokonaisuutena. Konsernijohto, kunnanhallitus ja kunnanjohtaja vastaavat kuntakonsernissa omistajaohjauksen toteuttamisesta sekä konsernivalvonnan järjestämisestä.

Konsernijohtoon merkitys käytännön omistajaohjauksen onnistumisessa ja johtamisessa on suuri. Omassa kunnassani valtuusto kokoontui vuoden 2015 aikana 7 kertaa. Valtuuston asema on nimenomaan strateginen toimielin. Vastaavasti omistajaohjauksesta käytännön tasolla vastaava kaupunginhallitus kokoontui yhteensä 24 kertaa. Säännöllinen kokousrytmi mahdollistaa näin jatkuvan otteen käytännön tasolla konsernista.

Kuntalain (410/2015) 38 § mukaan:

Kunnan toimintaa johdetaan valtuuston hyväksymän kuntastrategian mukaisesti. Kunnanhallitus johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta. Kunnanjohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Valtuusto voi päättää, että kunnanjohtajan sijasta kuntaa johtaa pormestari.

Edellä mainittu säännös määrittää kuntastrategian kunnan toiminnan johtamisen keskeiseksi välineeksi. Kuntastrategia ohjaa kaikkea kunnallista päätöksentekoa. Kuntalaissa on muutoinkin korostettu valtuuston roolia koko kunnan toiminnan ohjaamisessa ja tuotu valtuuston käytössä olevat ohjausvälineet näkyviksi. Ohjauksen näkökulmaa on laajennettu kunnan perinteisen hallinto-organisaation ulkopuolelle koskemaan kuntakonsernia ja kunnan toimintaa laajemminkin.⁷⁵

Kuntastrategiaa ja johtamisen kokonaisuutta koskevat säännökset korostavat kuntajohtajan ja pormestarin asemaa kuntakonsernin ja koko kunnan toiminnan johtajina käytännön tasolla.

Kuntalain (410/2015) 39 § 1 momentin kohta 5 ja 6 mukaan:

Kunnanhallituksen tulee vastata kunnan toiminnan yhteensovittamisesta sekä kunnan toiminnan omistajaohjauksesta.

Kunnanhallitukselle säädetyt tehtävät eivät ole varsinaisesti uusia, sillä hallintoa johtaessaan kunnanhallituksen edellytetään nykyisinkin valvovan ja sovittavan yhteen kunnan muiden viranomaisten toimintaa.

Kunnan palvelutuotanto on viime vuosien aikana hajautunut merkittävästi pois kunnan omasta organisaatiosta eikä tämän kehityksen voida odottaa ainakaan hidastuvan tai vähentyvän tulevina vuosina. Omistajaohjaukseen ja toimintojen yhteensovittamiseen liittyvien tehtävien merkitys ja painoarvo ovat siten kasvaneet siitä, mitä ne olivat voimassa olevaa kuntalakia säädettäessä. Kunnanhallituksella on velvollisuus huolehtia kunnan toiminnan yhteensovittamisesta, riippumatta siitä, millä tavoin kunnan palvelutuotanto on toteutettu tai organisoitu. Kunnan sisällä kuntaa ohjataan hallintosäännöllä ja muilla valtuuston päätöksillä. Kuntakonsernissa ohjausvälineenä ovat 46 §:ssä tarkoitettut omistajaohjauksen keinot sekä 47 §:ssä tarkoitettut konserniohjeet.

⁷⁵ Harjula & Prättälä, s. 330

Juridisen kuntakonsernin ulkopuolella ohjaus perustuu lähtökohtaisesti omistajaohjauksellisiin keinoihin sekä sopimusvalvontaan. Tällöin on kiinnitettävä erityistä huomiota myös palvelujen hankkimisesta vastaavien kunnan toimielinten ohjaamiseen. Toimielinten tulee käytännössä huolehtia, että 46 §:ssä tarkoitettuja keinoja käytetään, sopimusehtojen noudattamista valvotaan ja että kunnan strategiset tavoitteet toteutuvat myös kuntakonsernin ulkopuolella hoidettavissa kunnan palveluissa.⁷⁶

Palvelutuotannon hallinnan, ohjaamisen ja toimintojen yhteensovittamisen vuoksi 90 §:ssä tarkoitetun hallintosäännön toimivaltasäännöksissä on otettava huomioon kunnan toiminnan erilaiset palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen liittyvät tilanteet eli konserniyhteisöt, osakasyhteisöt, kuntien yhteistoiminta ja sopimukseen perustuva palvelutuotanto. Valtuuston tulee hallintosäännöllä päättää, miten toimivalta ja valvontavelvoitteet näiden osalta jakautuvat kunnan eri toimielimille. Mikäli erityisiä määräyksiä hallintosääntöön ei oteta, on toimintavelvoite ja valvontavastuu konserniyhteisöjä lukuun ottamatta kunnanhallituksella, sillä kunnanhallitus vastaa pykälän 6 kohdan mukaan kunnan omistajaohjauksesta koko kunnan toimintaan liittyen. Konsernin tytäryhteisöjen osalta omistajaohjauksellisia toimia toteuttaa 48 §:ssä tarkoitettu konsernijohto. Useissa tapauksissa kunnanhallituksen ja konsernijohtoon kokoonpano kuitenkin on tai voi olla lähes sama. Valtuuston tulisi hallintosäännöllä täsmentää toimivallan jakautuminen kunnanhallituksen ja konsernijohtoon välillä.⁷⁷

4.4 Konsernijohto

Kunnan konsernijohtoon vastuulla on käytännössä kuntakonsernin omistajaohjauksen toteuttaminen ja konsernivalvonnan järjestäminen. Vastuusta

⁷⁶ He 268/2014 vp. s.167

⁷⁷ He 268/2014 vp. s.167

voidaan hallintosäännössä määrätä toisinkin, eli vastuu voidaan antaa muulle taholle kuin konsernijohtolle.

Kuntalain (410/2015) 48 §:n mukaan:

Kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut hallintosäännössä määrätyt viranomaiset. Hallintosäännössä määrätään konsernijohton tehtävistä ja toimivallan jaosta. Konsernijohto vastaa kuntakonsernissa omistajaohjauksen toteuttamisesta sekä konsernivalvonnan järjestämisestä, jollei hallintosäännössä toisin määrätä.

Oman kokemukseni perusteella kuntajohtajana toimiva käytäntö on ollut se, että tytäryhtiöiden konsernivalvontaa on jaettu johtavien viranhaltijoiden (lähinnä toimialajohtajien kesken). Näin omaan toimialaan liittyvä yhtiömuodossa järjestettävä palvelu tulee seuratuksi riittävällä substanssiasiantuntijuudella. Mikäli toimialajohtajat huomaavat tytäryhteisöjä koskevassa valvonnassaan jotain erityistä, ottavat he asian esille kuntajohtajan kanssa. Kuntajohtajan velvollisuus on edelleen raportoida kunnanhallitukselle mahdollisista poikkeamista konsernissa.

Konsernivalvonnalla tarkoitetaan tässä yhteydessä erityisesti konserniyhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seuranta, analysointia ja siitä raportointia. Valvonnan helpottamiseksi voidaan vahvistaa esimerkiksi tunnusluvut ja mittarit, joilla tytäryhteisöjen toiminnan kannattavuutta, vaikuttavuutta ja talouden tilaa kuntakonsernissa arvioidaan. Konsernivalvonnassa seurataan myös valtuuston tytäryhteisöjen toiminnalle asettamien tavoitteiden toteutumista, konserniohjeen noudattamista sekä riskienhallintajärjestelmän toimivuutta.⁷⁸

⁷⁸ HE 268/2014 vp s.177

4.5. Luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeus

Oman kuntajohtajakokemukseni perusteella konserniyhtiöiden asiat kiinnostavat yhtiöiden hallituksen lisäksi myös kunnan poliittisia päättäjiä. Koska luottamushenkilöillä ei ole suoraa tietojensaantioikeutta tytäryhteisöiltä, on konsernijohdolle uudessa kuntalaissa säädetty tietojenantovelvollisuus kunnan luottamushenkilöille.

Kuntalain 83 § 2 momentin mukaan:

Luottamushenkilöillä on oikeus saada kunnan konsernijohdolta konsernijohdon hallussa olevia kunnan tytäryhteisöjen toimintaa koskevia tietoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

Kunnallisen itsehallinnon ja perustuslaissa turvatun tiedonsaantiperiaatteen mukaisesti luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeus on vahva, eikä sitä tulisi tarpeettomasti rajoittaa. Tähän kiinnitti myös perustuslakivaliokunta huomiota antaessaan lausuntoa kuntalain hallituksen esityksestä.⁷⁹

4.6. Kunnan toiminnan käsite

Kuntalain (410/2015) 6 §:n 2 momentin mukaan:

Kunnan toiminta käsittää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan.

⁷⁹ PEVL 36/ 2014 vp. Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiehdotus voitiin käsitellä normaalissa lainsäätämisyjärjestyksessä kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 83 §:n 2 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon. Em. momentin sanamuotoa tuli muuttaa siten, että siitä poistettiin ”konserniohjeessa määritellyjä”..kunnan tytäryhteisöjen toimintaa koskevia tietoja.

Kunnan toiminta –käsitteeseen sisältyvät juridisen kuntakonsernin lisäksi ensinnäkin ne yhteisöt, joissa kunta on mukana vähemmistöosuudella sekä erilaiset yhteistoimintaorganisaatiot (kuntayhtymä ja yhteinen toimielin), joissa kunnalla ei ole yksinään määrävää asemaa. Näissä kunnan keinot ohjata toimintaa perustuvat muun muassa perus- tai yhteistoimintasopimukseen tai yhtiöjärjestykseen sekä kunnan edustukseen päätöksentekoaikana. Kunnan toiminta sisältää edellä mainittujen lisäksi sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan, jolla tarkoitetaan muun muassa kunnan hankkimia ostopalveluja, kunnan käytössä olevia muita sopimusmalleja, erilaisia rahoitus- ja tukimalleja sekä verkostoja ja kumppanuuksia, joiden avulla kunta toteuttaa tehtäviään. Juridisen kuntakonsernin ja yhteistoimintaorganisaatioiden ulkopuolella kunnan toiminnan ohjaus perustuu palvelujen hankkimisesta vastaavien kunnan toimielinten ohjaamiseen. Niiden tulee huolehtia, että kunnan tavoitteet toteutetaan sopimusehdoissa. Lisäksi esimerkiksi rahoitukseen voidaan liittää käyttötarkoitusta koskevia ehtoja.⁸⁰

Kunnan toiminta –käsitteen lisääminen kuntalakiin korostaa kunnan kokonaisvastuuta sen vaikutuspiirissä oleviin asioihin. Kuntapalveluiden kokonaisuuden kannalta täsmennys on merkittävä ja se lisää kunnan kokonaisvaltaista vastuuta järjestämistään palveluista.

4.7. Kunnan tytäryhteisöön kohdistuva omistajaohjaus

Omaan kokemukseeni perustuen voin sanoa, että pääsääntöisesti kuntakonsernin tytäryhteisöt toimivat tiiviinä osana kunnan kokonaisuutta. Kuntakonsernin ohjaukseen liittyvät luontevat mekanismit, kuten konsernikokoukset ja väistämättä eteen tulevat yhteiset neuvonpidot, joissa kuntaa omistajana tarvitaan yhtiön investointien rahoituksen suunnittelussa tai vaikkapa sovittaessa emon koko konsernille tarjoamista yhteisistä tukipalveluista. Tiivis yhteydenpito ja dialogi sekä suunniteltu omistajaohjauksen käytäntö on

⁸⁰ HE 268/2014 v. s. 137-138

edellytys kuntakonsernin toimivuudelle. Vuosien myötä olen huomannut, että uusien kuntakonsernin yhtiöiden toimitusjohtajille tuottaa aika ajoin vaikeuksia ymmärtää tytäryhteisön rooli kuntakonsernissa. Kuntakonsernirakenne tuo pelkästään osakeyhtiölakiin ja yksityisten omistajien omistukseen tottuneelle johtajalle uudenlaisen toimintakentän joka on hyvä käydä läpi uusien toimitusjohtajien kanssa. Omistajaohjauksen elementit ja ohjeistus on tärkeää ymmärtää puolin ja toisin.

Omistajapolitiikasta kuntakonsernissa on kyse omistajastrategian valinnasta ja se onnistuneisuuden arvioinnista sekä konserniohjauksesta, joka perustuu omistukseen liittyvän määräysvallan käyttöön. Jo ennen uutta kuntalain omistajaohjausta koskevia normeja konserniohjauksella on tarkoitettu omistajaohjausta eli tarkemmin sanottuna kunnan edustajien päätösvallan käyttöä, käytön ohjaamista yhtiökokouksissa tai vastaavissa elimissä sekä muita toimenpiteitä, joilla kunta omistajana myötävaikuttaa yhtiön tai yhteisön hallintoon ja toimintaperiaatteisiin. Vastaavasti konsernivalvonnalla on tarkoitettu tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seuranta, analysointia ja raportointia. Samalla seurataan myös tytäryhteisöille asetettujen tavoitteiden toteutumista ja konserniohjeiden noudattamista sekä riskienhallintajärjestelmän toimivuutta tytäryhteisöissä.⁸¹

4.8. Kuntakonsernin kokonaiset

Kuntalain (410/2015) 47 §:n 1 momentin mukaan:

Omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaiset.

Tytäryhteisön perustamisella tulee aina olla jokin kunnan toimintaan liittyvä strateginen tavoite ja tytäryhteisön tulee lähtökohtaisesti pyrkiä toteuttamaan

⁸¹ Lebedeff 2011.

näitä omistajan tavoitteita ja tarkoitusperiä sekä ottaa toiminnassaan ja päätöksenteossaan huomioon yhteisön asema osana kuntakonsernia. Vastaavasti yhteisön hallituksen jäsenen tulee olla tietoinen yhtiön toiminta-ajatuksista ja omistajan tavoitteista siinä vaiheessa, kun hän antaa suostumuksensa tehtävään. Tähän liittyen on olennaisen tärkeää kiinnittää huomiota tytäryhteisöjen jäsenten nimittämiskäytäntöihin. Osakeyhtiölaissa ei ole säännöksiä konsernin hallinnosta. Liiketaloudellisin perustein rakentuissa konserneissa ylin päättävä elin on kuitenkin käytännössä emoyhtiön yhtiökokous. Emoyhtiön määräysvallan käyttäminen toteutuu yhtiökokouksessa ja hallitusvalinnoissa, mutta myös konsernin yhteisten johtamis- ja toimintaperiaatteiden sekä toimintaohjeiden noudattamisen kautta.⁸²

Kuntakonsernin kokonaisedun määrittäminen ei ole välttämättä yksiselitteistä. Olennaista on, että valtuusto kuntastrategiassa ja siihen kuuluvassa omistajapolitiikassa määrittää kunnan omistuksen pitkän aikavälin tavoitteet. Joissakin tilanteissa valtuuston on myös perusteltua harkita, onko kunnan välttämätöntä olla omistajan yhtiössä, jossa omistaminen ja kuntakonsernin kokonaisuus eivät ole yhteen sovitettavissa.⁸³

4.9. Tytäryhteisön hallituksen kokoonpano

Kuntalain (410/2015) 47 §:n 2 momentin mukaan:

Tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa olisi otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus.

Yhteisön hallintoelimien valinta on omistajan kannalta käytännössä merkittävin yksittäinen toimenpide, sillä hallitus toteuttaa niitä tavoitteita ja tarkoitusperiä, joita omistaja on yhteisölle asettanut. Kunnan tehtävien yhtiöittämisen taustalla on usein tietyn toiminnan tai palveluiden järjestäminen taloudellisesti tehokkaalla

⁸² HE 268/2014 vp 173-174.

⁸³ Harjula & Prättälä 2015, 375

tavalla. Hallituksen kokoonpanon tulisi mahdollistaa hallituksen tehtävien tehokas hoitaminen. Tehokkain hallitustyöskentely mahdollistuu silloin, kun hallituksen jäsenillä on riittävä ja monipuolinen osaaminen sekä toisiaan täydentävä kokemus. Erityisesti kilpailluilla markkinoilla toimiminen ja kannattavan liiketoiminnan johtaminen edellyttää hallituksen jäseniltä kyseisen toimialan, talouden ja liiketoiminnan osaamista. Liiketoimintaosaaminen osana johtamistaitoja täydentää sekä yhteisön toimialaan liittyvää substanssiosaamista että talouteen liittyvää osaamista. Hallituksen valinnassa lähtökohtana tulisi kaikissa yhteisöissä olla, että hallituksen jäsenillä olisi kykyä itsenäiseen päätöksentekoon sekä tasavertaiseen keskusteluun yhtiön toimivan johdon kanssa.⁸⁴

Mielestäni edellä mainittu kuntalain lisäys tytäryhteisössä vaadittavasta kompetenssista on erittäin tärkeä keino vaikuttaa lainsäädännön keinoin kuntaomisteisten yhtiöiden toiminnan kannattavuuteen ja laatuun. Erityisesti pienemmissä kunnissa voi kuitenkin ilmetä haasteita riittävälle asiantuntijuudelle hallitusten jäsenten löytymiselle. Joka tapauksessa lain kirjain asettaa kunnille kuitenkin aktiivisen veloitteen parhaiden mahdollisten resurssien käyttöön kuntayhtiöiden hallinnossa. Yhtiön toiminnan kannalta poliittiset tavoitteet ovat jatkossa toisarvoisessa asemassa.

Jatkossa hallituksen valinnassa tulisi aina huomioida yhteisön toimiala ja toiminnan laajuus sekä yhteisön strateginen merkittävyys kunnan toiminnassa. On eri asia, harjoittaako yhteisö merkittävää liiketoimintaa kilpailluilla markkinoilla vai onko kyse esimerkiksi asunto-osakeyhtiöstä, joka pääasiallisesti vastaa

⁸⁴ HE 268/2014 vp 174-175. Kts. myös HaVm 55/2014 jossa valiokunta tähdentää omistajaohjauksessa sitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kunnan kokonaisuus. Omistajaohjauksen keskeinen väline on konserniohje, jolla yhdenmukaistetaan menettelytapoja sekä tehostetaan kuntakonsernin johtamisen edellytyksiä. Konserniohjeiden sitovuus tytäryhteisön toimielimiin nähden syntyy vasta siinä vaiheessa, kun tytäryhteisön toimivaltainen elin on hyväksynyt ohjeet sitovaksi. Tällöinkin yhteisöjen toimielinten, toimielinten jäsenten sekä esimerkiksi toimitusjohtajan veloitteet ja vastuut määräytyvät kyseistä yhteisöä koskevan lainsäädännön mukaan. Valiokunta korostaa, että tytäryhteisöjen johto toimii kuitenkin konsernin emoyhteisön eli kunnan luottamuksen varassa.

kunnan vuokra-asunnoista. Vastaavasti tilanne on erilainen, jos kyseessä on kunnan yksinomaisessa omistuksessa oleva, käytännössä kunnan sisäiseen palvelutuotantoon keskittynyt yhtiö, tai laajan omistajapohjan omaava alueellisesti tai jopa valtakunnallisesti toimiva yhtiö. Kaikkien näiden yhteisöjen hallitukseen tarvitaan osaamista, mutta vaaditun osaamisen laatu on erilaista.⁸⁵

4.10. Konserniohjeen merkitys

Kuntalain (410/2015) 47 § 3 momentin mukaan:

Konserniohjetta sovelletaan kunnan tytäryhteisöjen sekä soveltuvin osin osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen.

Pykälän 3 momentin mukaan konserniohjetta sovelletaan kunnan tytäryhteisöjen sekä soveltuvin osin osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen. Konserniohjeen periaatteellista merkityksellisyyttä korostaa sekin, että niiden hyväksyminen kuuluu valtuuston tehtäviin. Konserniohjeet pysyisivät edelleen ohjeluonteisina, mutta lähtökohtaisesti niistä poikkeaminen tulisi päätöksenteon yhteydessä perustella. Konserniohjeilla yhdenmukaistetaan menettelytapoja sekä tehostetaan kuntakonsernin johtamisen edellytyksiä siten, että kuntakonsernia ja kunnan muuta toimintaa voidaan johtaa kokonaisuutena yhtenäisin periaattein ja kunnan kokonaisuuteen huomioon ottaen.⁸⁶

Konserniohjeilla voidaan ohjata sekä kunnan omia toimielimiä ja viranhaltijoita että konserniin kuuluvia tytäryhteisöjä. Varsinaiset kunnan sisäiset toimivaltasäännökset annetaan kuitenkin hallintosäännöllä. Koska ohje suuntautuu sekä kunnan omiin toimielimiin ja viranhaltijoihin että tytäryhteisöihin, valtuusto voi harkita onko tarpeellista ja perusteltua jakaa ohje esimerkiksi useampaan asiakirjaan.⁸⁷

⁸⁵ HE 268/2014 vssa, kun vp. s. 174-175

⁸⁶ HE 268/2014 vp s.175

⁸⁷ HE 268/2014 vp s.175

Konserniohjeet eivät oikeudellisesti suoran sido tytäryhteisöjen toimielimiä. Sitovuus syntyy vasta siinä vaiheessa, kun tytäryhteisön toimivaltainen elin, yleensä hallitus, on hyväksynyt ohjeet yhteisöä sitovaksi. Tällöinkin yhteisöjen toimielinten, toimielinten jäsenten sekä toimitusjohtajan veloitteet ja vastuut määräytyvät kyseistä yhteisöä koskevan lainsäädännön mukaan. Tytäryhteisöjen johto toimii kuitenkin konsernin emoyhteisön eli kunnan luottamuksen varassa. Konserniohjeet täydentävät tytäryhteisölle sen perustamisvaiheessa ja yhtiöjärjestyksessä asettuja kunnan toimintaan liittyviä tavoitteita, joten niistä poikkeamiseen tai noudattamatta jättämiseen tulisi tytäryhteisön johdon esittää erityisen perusteltu syy. Lähtökohtaisesti noudattamatta jättäminen voisi perustua vain osakeyhtiölain tarkoittamiin vähemmistön suojasäännöksiin, velkojen suojasäännöksiin tai muuhun selkeään osakeyhtiöliian tarkoittamaan yhtiön edun vastaisuuteen. Yhtiön edun vastaisuutta on puolestaan aina otettava huomioon yhtiöjärjestyksestä ilmenevä yhtiön toiminnan tarkoitus.⁸⁸

4.11. Tytäryhteisön johdon huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuus

Osakeyhtiölain (624/2006) 1 luvun 8 § mukaan:

Yhtiön johdon on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua

Osakeyhtiölain 1 luvun 8 § sisältää yhtiön johdon yleisen huolellisuusveloitteen ja veloitteen edistää yhtiön etua.⁸⁹

Toimiminen yhtiön edun mukaisesti merkitsee yhtiön johdolle asetettua lojaliteettivelvollisuutta yhtiötä ja viime kädessä kaikkia osakkeenomistajia kohtaan. Yhdenvertaisuusperiaatteen ydinsisältönä on vaatimus yhtiön kaikkien osakkeenomistajien yhdenvertaisesta kohtelusta. Yhtiön edun mukaan

⁸⁸ HE 268/2014 vp. s. 175-176.

⁸⁹ Mäntysaaren 2013 mukaan yhtiön johdon velvollisuutta huolellisesti toimien edistää yhtiön etua voitaisiin tulkita yksinkertaisesti jo osakeyhtiölain sanamuodon ja systematiikan valossa:

- Yhtiön etuna pidetään sitä, että sen toimintaedellytykset ja taloudellinen asema paranevat.
- Yhtiölle on etua omaisuudesta, jota se voi käyttää liiketoiminnassaan.
- Yhtiön etu on liiketaloudellista.

toimiminen sisältää luonnollisesti toimimisen yhtiön toimialan ja tarkoituksen mukaisesti.

Kunnan yhtiölle asettamien toimintaperiaatteiden, toiminta-ajatuksen ja tavoitteiden ilmaiseminen jo yhtiön perustamisasiakirjoissa ja yhtiöjärjestyksessä on perusteltua myös yhtiön johdon vastaisen toiminnan ja osakeyhtiöoikeudellisen vastuun kannalta. Johdon toimien huolellisuutta arvioidaan objektiivisista lähtökohdista eikä johto riko huolellisuusvelvoitettaan, jos päätökset perusturva olosuhteisiin nähden asianmukaisiin perusteisiin, harkintaan ja selvitykseen. Jos tytäryhteisössä on vähemmistöosakkeenomistajia, emoyhteisön on määräysvaltaa käyttäessään otettava heidät huomioon, sillä tytäryhteisön yhtiökokouksen, hallituksen tai toimitusjohtajan päätös ei saa loukata vähemmistön intressejä. Käytännön vaikutukset riippuvat kuitenkin vähemmistöosakkaiden lukumäärästä sekä heidän omistus- ja ääniosuudestaan. Jos vähemmistöosakkaiden mukana olo katsotaan yhtiössä välttämättömäksi, tällaisissa tilanteissa on perusteltua sopia toimintaperiaatteista perustamisasiakirjojen ja yhtiöjärjestyksensä lisäksi osakassopimuksella. Vastaavasti on välttämätöntä huomioda tytäryhteisöjen velkojen suoja ja tähän liittyvät johdon huolellisuusvelvoitteet. Emoyhteisön määräysvallan käyttö ei voi johtaa myöskään siihen, että velkojen etuja loukataan.⁹⁰

Mielestäni nyt uuteen kuntalakiin kirjatulla omistajaohjauksen elementeillä, kuten yhtiöjärjestyksellä, osakassopimuksella ja yhtiössä toimivien hallinnon edustajien ohjeistamisella kunta voi omistajana vaikuttaa siihen, että yhtiön johto ajaessaan yhtiön etua, ajaa myös koko konsernin etua. Tämä tavoite mahdollistuu, kun omistajan näkökulma kirjoitetaan jo lähtökohtaisesti riittävällä tarkkuudella edellä mainittuihin asiakirjoihin ja ohjeistuksiin. Kokonaisvaltainen omistajaohjauksen ymmärtäminen tulee vaatimaan kunnilta resursseja ja paneutumista koko kunnan toiminnan haltuun ottamiseksi.

⁹⁰ HE 268/2014 vp. s 173-174

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Kuntien toimintaympäristössä tapahtuneesta muutoksesta viime vuosina johtuen kunnan omistajaohjauksen kokonaisuuteen liittyvät uudet kuntalain normit ovat tulleet tarpeeseen.

Vaikka edelleenkin suurta osaa kuntapalveluita järjestetään kunnan omien toimielinten toimesta, onnistuneen omistajaohjauksen merkitys korostuu niissä palveluissa, joissa tosiasiallisesti palvelu järjestetään kuntaomisteisen osakeyhtiön tai muun yhteisön toimesta. Julkisen vallan käytön vaatiman toimielinohjauksen vuoksi yhtiömuodossa voidaan pääsääntöisesti tuottaa tukipalveluja.

Uuden kuntalain mukainen toimiva omistajaohjaus pitää sisällään useita eri toimia. Onnistunut omistajaohjaus lähtee valtuuston hyväksymästä kuntastrategiasta omistajapoliittisine linjauksineen. Valtuusto myös päättää omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeista jotka mahdollistavat kaupunkikonsernin johtamisen kokonaisuutena. Kuntalaissa täsmentyneet käytännön omistajaohjauksen toimenpiteet antavat hyvän pohjan hyvin tuotetuille kuntapalveluille.

Uusien kuntalain omistajaohjausta koskevien normien soveltamisessa erityisesti pienillä kunnilla tulee olemaan haasteita. Kuntaomistajan yksityiskohtaisen viestin ja tahtotilan välittämiseen ja vastaanottamiseen liittyy kokemuksen perusteella haasteita, jotka liittyvät poliittisiin tahtotiloihin ja epäselviin roolituksiin toimielimissä ja yhtiöiden hallituksissa. Uuden kuntalain omistajaohjauksen keinovalikoima selkiyttää omalta osaltaan kuntaomistajan tahtotilojen esiin tuontia ja niiden ohjausvaikutusta.

Omistajaohjauksen uusien normien myötä kunnat tulevat kiinnittämään aiempaa enemmän huomiota koko kunnan toimintaan. Oletettava on, että jatkossa kunnissa painotetaan aiempaa enemmän yhtiöiden hallitusjäsenten osaamiseen ja koulutukseen. Omistajaohjauksen uusi normisto asettaa haasteita myös emokunnan viranhaltijoille. Kunta-alalla omia ongelmia toimivaan omistajaohjauksen ketjuun tuo resurssien niukkuus. Omien kokemusteni perusteella viime aikoina on ollut tyypillistä se, että resurssien vähetessä ja painopisteen siirtyessä niin kuin varmasti oikein onkin, käytännön tason toimintaan, hallinnolliset resurssit ovat vähentyneet jyrkästi. Samalla tavalla kuntayhtiön edustukseen liittyviä tehtäviä hoidetaan usein oman toimen ohella, vapaaehtoisuuden pohjalta pienellä kokouspalkkiolla. Samaan aikaan normaaleissa osakeyhtiöissä kehitetään hallitusjäsenten palkkiojärjestelmiä ja osaamista.

Mikäli kuntayhtiöiden omistajaohjauksen resursointiin ei kiinnitetä riittävästi huomioita, vaarana on, että kiinnostus ja osaaminen tehtäviin vähenevät ja kuntaomisteisten yhtiöiden palvelut heikkenevät.

Laadukkaiden kuntapalveluiden kehittämisen näkökulmasta on hienoa, että uuden kuntalain mukainen omistajaohjaus ja sen huomioiminen kunnan toiminnassa on määritelty huomattavasti yksityiskohtaisemmalla tasolla kuin aiemmin. Tämä johtaa varmasti siihen, että kuntien resursseihin omistajaohjaukseen liittyen kiinnitetään enemmän huomiota. Pelkästään ohjeiden, määräysten ja tavoitteiden antaminen ei ole riittävää, vaan erityisesti viestintäkulttuuriin kiinnitetään varmasti aiempaa enemmän huomiota.

Aktiivinen omistajan tahtotilan viestintä ja osakeyhtiöiden toiminnan tunteminen osana kuntakonsernia saattavat tuoda kunnille tarvetta eritysten elinkeinoelämään ja oikeudellisten kysymysten parissa viihtyvien ammattilaisten rekrytointia tai jo kunnassa toimivien viranhaltijoiden työpanoksen siirtämistä

omistajaohjaukseen liittyviin toimiin. Erityisesti pienempien kuntien kohdalla tästä tulee aiheutumaan resurssillista ongelmaa.

Nyt kun uusi kuntalaki antaa kunnille aiempaa vahvemman lähtökohdan onnistuneen omistajaohjauksen läpiviemiseen tulee kunnissa kiinnittää huomiota omistajaohjauksen kokonaisuuden selkeään ja ymmärrettävään ohjeistukseen. Kunnissa jossa käytännön tasolla vastataan sadoista kuntalaisten tarvitsemista palveluista ikuisen niukkuuden vallitessa viranhaltijoiden ja kuntaomisteisten yhtiöiden hallintoa helpottaa täsmälliset lakiin otetut käsitteet ja keinot. Tulevina aikoina myös kuntaliitto ohjeistaneekin kuntia yleiskirjeiden muodossa omistajaohjauksen toimeenpanossa. Onnistuneen omistajaohjauksen valmisteluun, koulutukseen ja myös valvontaan tulee kiinnittää erityistä huomiota erityisesti alkuvaiheessa.