



jamk.fi

Julkisoikeudellisesta yksityisoikeudelliseksi toiminnaksi

Kunnat ja yhtiöittäminen

Mika Laulainen

Opinnäytetyö

Huhtikuu 2017

Tekniikan ja liikenteen ala

Insinööri (YAMK), logistiikan tutkinto-ohjelma

Jyväskylän ammattikorkeakoulu

JAMK University of Applied Sciences

Tekijä Laulainen, Mika	Julkaisun laji Opinnäytetyö, ylempi AMK	Päivämäärä Huhtikuu 2017
	Sivumäärä 77	Julkaisun kieli Suomi
		Verkkojulkaisulu- pa myönnetty: x
Työn nimi Julkisoikeudellisesta yksityisoikeudelliseksi toiminnaksi Kunnat ja yhtiöittäminen		
Tutkinto-ohjelma Insinööri (YAMK), logistiikan tutkinto-ohjelma		
Työn ohjaaja(t) Juha Sipilä Risto Pakarinen		
Toimeksiantaja(t) Keuruun kaupunki		
Tiivistelmä <p>Opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää laajasti taustalla olleita syitä ja seurauksia eri kunnissa tapahtuneisiin toimintojen yhtiöittämiin ja toisaalta syitä myös siihen, miksi toimintoja ei ole yhtiötetty. Kunnallisen toiminnan yhtiöittäminen muuttaa toimintaympäristön julkisoikeudellisesta toiminnasta yksityisoikeudelliseksi toiminnaksi. Tutkimuksessa kuvailaan näitä muutoksen tuomia vaikutuksia ja yhtiöittämisen seurauksia sekä kunnalle, että perustettavalle tai jo olemassa olevalle yhtiölle, johon kunnallinen toiminta annetaan järjestettäväksi. Tämän lisäksi tutkimuksessa kuvaillaan kuntien omistajaohjausta muuttuneessa toimintaympäristössä.</p> <p>Tutkimus tehtiin kvalitatiivisena tutkimuksena. Tutkimusaineiston keräämisessä käytettiin Webropol-kyselyalustaa ja kysely lähetettiin kuntien johtaville viranhaltijoille, jotta aineistosta saataisiin mahdollisimman luotettava. Saadut vastaukset analysoitiin sisällönanalyysin menetelmää käyttäen.</p> <p>Tutkimuksen tulokset osoittivat sen, että kuntien yhtiöittämis päätösten takana on moninaisia taloudellisia tai hallinnollisia syitä, ja yhtiöittämistä tapahtuu, velvoitti lainsäädäntö siihen tai ei. Tutkimuksesta kävi myös ilmi, että toimintoja oli yhtiötetty melko laajasti ja omistuspohjaa oli laajennettu myös toisiin kuntiin sekä yksityiselle sektorille. Tutkimuksen tuloksista voi myös havaita sen, että kunnat ovat tiedostaneet omistajaohjauksen merkityksen ja käyttävät siihen monenkaltaisia keinoja.</p> <p>Tutkimuksesta on selkeästi lisähyötyä kuntapäätäjien miettiessä kunnan toimintojen yhtiöittämistä, ja se antaa laaja-alaista tietoa kuntien yhtiöittämiin vaikuttavista syistä ja seurauksista. Tutkimus tuottaa myös omistajaohjauksen kannalta arvokasta tietoa omistajaohjauksen menetelmistä ja velvoitteista.</p>		
Avainsanat (asiasanat) kunta, yhtiöittäminen, omistajaohjaus, julkisoikeudellinen, yksityisoikeudellinen		

Author Laulainen, Mika	Type of publication Master's thesis	Date April 2017
	Number of pages 77	Language of publication: Finnish
		Permission for web publication: x
Title of publication From operations subject to public law to private law operations Municipalities and incorporation		
Degree programme Master's Degree Programme in Logistics		
Supervisor(s) Juha Sipilä Risto Pakarinen		
Assigned by City of Keuruu		
Abstract <p>The aim of this thesis was to extensively examine the background factors and reasons why various municipalities have incorporated certain municipal tasks as well as why some tasks have not been incorporated. When municipal operations are incorporated, the context of the operations changes from public law operations to private law operations. This study described the consequences that these changes caused both the municipality and the either existing or soon-to-be corporation that would take care of municipal tasks. In addition, the study described municipal corporate governance in a changed operational environment.</p> <p>The study was carried out as qualitative research. The research data was collected using the Webropol survey tool, and the questionnaire was sent to leading municipal officials in order to obtain as reliable research data as possible. The received answers were analysed by using the content analysis method.</p> <p>The results indicated that there are various financial or administrative reasons behind decisions on incorporating municipal operations, regardless of whether legislation made it obligatory. The study also showed that operations had been incorporated to a rather large extent and that ownership had been extended to other municipalities as well as to the private sector. The results also indicate that municipalities are aware of the significance of corporate governance and that they use many approaches to implement it.</p> <p>Municipal decision makers will clearly benefit from this study as they ponder whether to incorporate municipal tasks, and it will provide extensive information on the reasons and consequences of incorporation. When it comes to corporate governance, the study also provides valuable information about the methods and responsibilities of corporate governance.</p>		
Keywords/tags (subjects) municipality, incorporation, corporate governance, public law, private law		

Sisältö

Opinnäytetyöhön liittyviä keskeisiä käsitteitä.....	4
1 Johdanto	6
1.1 Yhtiöittäminen julkishallinnossa	6
1.2 Tutkimustehtävä ja -kysymykset	7
1.3 Tutkimusmenetelmät.....	8
1.4 Kyselyn toteutus	10
1.5 Aineiston analyysi	11
2 Kuntien asuntopolitiikka ja vuokra-asuntojen hallinnointi ennen ja nyt	12
2.1 1800- ja 1900-luvun vaihteen vuokra-asuminen Suomessa	13
2.2 Funkkis-kausi 1919–1939	14
2.3 Sotien jälkeinen jälleenrakennuskausi 1940–1957	14
2.4 Residuaalinen kausi ja institutionaalinen vaihe asuntopolitiikassa.....	15
2.5 Siirtyminen 2000-luvulle	17
3 Yhtiöittäminen talouden näkökulmasta	18
3.1 Yhtiöttämisvelvollisuus.....	18
3.2 Yhtiöttämistavat.....	20
3.2.1 Apporttisijoitus	21
3.2.2 Liiketoimintasiirto	22
3.2.3 Liiketoimintakauppa	23
3.2.4 Yhtiöttämistapojen vertailu.....	24
3.3 Verotus	25
3.3.1 Kunta ja arvonalisävero.....	26
3.3.2 Tulovero	27

3.3.3	Kuntien erityiskohtelu muissa verolajeissa	28
3.4	Hankinta	29
3.4.1	Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista	31
3.4.2	In house -hankinnat	32
3.5	Tilinpäätös	34
4	YHTIÖITTÄMINEN HALLINNON NÄKÖKULMASTA	37
4.1	Kunnan päätöksenteko	37
4.1.1	Valtuusto	40
4.1.2	Kunnanhallitus	41
4.1.3	Kuntalaisen mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon	42
4.2	Kunnallisen osakeyhtiön päätöksenteko	43
4.3	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki).....	45
4.4	Kunnallisen osakeyhtiön omistajaohjaus	47
5	TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN	50
5.1	Aineiston kuvaus	50
5.2	Kuntien yhtiöittämisspäätöksiin vaikuttavat syyt ja seuraukset	53
5.2.1	Talouden viitekehyksen näkökulmasta	54
5.2.2	Hallinnon viitekehyksen näkökulmasta	57
5.3	Omistajaohjauksen toteuttaminen kunnissa	60
5.3.1	Kuntien käyttämät omistajaohjauksen keinot	60
5.3.2	Omistajaohjauksen haasteet kunnissa.....	64
5.3.3	Kuntien tytäryhtiöiden hallitusjäsenten valinnat	65
5.4	Tutkimuksen päätulokset	66
6	POHDINTA	68
6.1	Johtopäätökset	69

6.2 Tutkimuksen luotettavuus ja jatkotutkimus	71
LÄHTEET	73
LIITTEET.....	77
Liite 1. Kyselyn kysymykset	77

Kuviot

Kuvio 1 Aineistolähtöisen sisällönanalyysin eteneminen	12
Kuvio 2 Apporttisijoituksen kuvio	22
Kuvio 3 Liiketoimintakaupan kuvio	24
Kuvio 4 Esimerkki kunnan organisaatiosta	40
Kuvio 5 Esimerkki osakeyhtiön organisaatiosta	45
Kuvio 6 Kuntien yhtiöittämisspäätöksiin vaikuttaneiden seikkojen % -jakauma.....	52
Kuvio 7 Kuntien omistajaohjauskeinojen % -jakauma	53

Taulukot

Taulukko 1 Lähdeaineiston perusteella tehty yhtiöittämistapojen vertailu	25
Taulukko 2 Kuntien hankinnat vuosina 2009-2014	30
Taulukko 3 Kuntien menot vuosina 2009–2014	30
Taulukko 4 Kuntien tunnuslukuja vuosina 2014 ja 2015	36

Opinnäytetyöhön liittyviä keskeisiä käsitteitä

Apportti	Sellainen sijoitus osakeyhtiöön, joka tehdään jollain muulla omaisuudella kuin rahalla, esimerkiksi koneilla tai laitteilla.
Hankintayksikkö	Yksikkö, joka on velvollinen noudattamaan hankintalakia.
In house-hankinta	Hankinta, jonka hankintayksikkö tekee omalta organisaatioltaan.
Julkinen sektori	Julkinen sektori käsittää valtion ja kunnat.
Julkisoikeudellinen yhteisö	Yhteisö joka hoitaa julkisia hallinto- tai palvelutehtäviä ja käyttää julkista valtaa.
Kilpailuneutraliteetti	Julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasapuolinen toimintaedellytys.
Kuntapalautusjärjestelmä	Rahoitusjärjestely valtion ja kunnan välillä.
Käypä hinta tai arvo	Omaisuuksien arvioitu todellinen tai todennäköinen hinta.
Käyttöomaisuus	Yrityksen pysyvään käyttöön tarkoitettua omaisuutta.
Liikearvo	Kauppahinnan osa, joka ylittää liiketoiminnan kirjanpitoarvon.
Liikelaitos	Yksi kunnan liiketoiminnan organisoitimuodoista.
Nettoapportti	Siirrettävän omaisuuden ja velkojen erotus.
Oikeussubjekti	Taho, jolla voi olla velvollisuuksia ja joka voi saada oikeuksia.
Omistajaohjaus	Toimenpiteitä, joilla omistaja vaikuttaa yhtiön toimintaan.
Poistopohja	Hyödykkeen arvo, jonka perusteel-

	la poistot määritellään.
Pääomittaminen	Yhtiön pääoman kasvattaminen.
Tase	Tilinpäätökseen kuuluva osa, joka ilmaisee yrityksen varat ja velat tilinpäätöshetkellä.
Tasearvo	Omaisuuksien arvo taseessa.
Toimintakate	Toimintakulujen ja -tuottojen välinen erotus.
Vuosikate	Kuvaa, paljonko kunnalle jää tulorahoituksesta investointien rahoitukseen, poistoihin ja lainojen lyhennyksiin.
Yhtiöittäminen	Valtion, kuntien tai yritysten tiettyjen toimintojen erottaminen omiksi yhtiöiksi.

1 Johdanto

1.1 Yhtiöittäminen julkishallinnossa

Julkisen sektorin yhtiöittämisestä on keskusteltu viime vuosina yhä enemmän. Kaikki julkiset toimijat, niin valtio kuin kunnatkin, ovat yhtiöittäneet toimintojaan. Viimeisimpänä on esillä ollut liikenne- ja viestintäministeriön hanke yhtiöittää valtion väyläverkostot. Liikenne- ja viestintäministeriön hankkeiden lisäksi valmisteilla oleva sote- ja maakuntauudistus ja sen mukana suunnitellut sosiaali- ja terveyspalvelujen yhtiöittämiset ovat edelleen valtakunnallisesti ajankohtaisia aiheita.

Valtion lisäksi kunnat ovat viime vuosina yhtiöittäneet toimintojaan. Yhtiöittämissä on toki tehty jo pitkään, mutta viime vuosina tahti on vain kiihtynyt. Yhtiöittämissiin on mahdollisesti vaikuttanut toisaalta kuntalain velvoite yhtiöittää kilpailuilla markkinoilla olevat toiminnot kilpailuneutraaliteetin varmistamiseksi, ja toisaalta yhtiöittämisellä on voitu hakea toiminnan tehostamista. Monissa kunnissa pohditaan tälläkin hetkellä joidenkin toimintojen yhtiöittämistä ja näin toiminnan siirtämistä joko vanhan tai perustettavan osakeyhtiön tehtäväksi.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto koordinoi julkisen sektorin kilpailua markkinoilla ja on lähettänyt vuoden 2015 keväällä kyselyn kunnille, jossa pyysi kuntia selvittämään mitä toimintoja kunnilla voisi mahdollisesti olla kilpailuilla markkinoilla, ja näin ollen, mitkä toiminnot kuuluisi yhtiöittää. Ajatus tutkia yhtiöittämisen mahdollisuuksia ja vaikutuksia syntyi jo tuolloin, ja siitä tämän tutkimuksen aihe sai alkunsa.

Yhtiöittämiskeskustelu nousee myös Keuruulla tasaisin väliajoin esille niin poliittisessa kuin virkamiesjohdossa ja keskustelutasolla on pohdittu mahdollisen yhtiöittämisen vaikutuksia. Keskusteluja on lisännyt 23.8.2013 voimaan tullut kuntalain pykälä 2 a, joka velvoittaa kunnan yhtiöittämään toimintansa, mikäli tämä toimii kilpailuilla markkinoilla.

Kun Kilpailu- ja kuluttajavirasto keväällä 2015 kartoitti kuntien mahdollisia toimia kilpailluilla markkinoilla, Keuruun kaupungin näkökanta oli, että sillä ei ole sellaisia toimia, jotka toimisivat kilpailluilla markkinoilla, vaan sellaiset toimet kaupunki oli jo yhtiöittänyt. Näin ollen yhtiöittämisvelvoite ei Keuruun kaupunkia koskisi.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi luonnollisesti olla kuntien kanssa eri mieltä yhtiöittämisvelvoitteen tulkinnoista. Yhtiöittäminen ja kilpailuneutraliteettisäännösten huomiointi on kuitenkin lähtökohtaisesti kunnan omalla vastuulla, mutta Kilpailu- ja kuluttajavirasto puuttuu merkittävimpiin epäkohtiin (Valliluoto 2017).

Riippumatta siitä, mitä Kilpailu- ja kuluttajavirasto Keuruun osalta päättää, yhtiöittämisen vaikutusten ja mahdollisuuksien selvittäminen kunnan toimintojen kannalta on aiheena yhteiskunnallisesti erittäin mielenkiintoinen ja ajankohtainen. Tämän opinnäytetyön tavoitteena onkin pyrkiä kuvailemaan monipuolisesti etenkin talouden ja hallinnon eri näkökulmista, mitä yhtiöittäminen tarkoittaa, millaisia vaikutuksia sillä on ja miksi kunnat ovat toimintojaan yhtiöittäneet. Tavoitteena on lisätä tältä osin tietoa yhtiöittämisestä, sen syistä ja seurauksista. Tämän lisäksi tutkimus käsittelee yhtiöittämistä seurauksena tulevaa kuntien omistajaohjausta ja ennen kaikkea sitä, millä tavoin kunnat omistajaohjausta tytäryhteisöissään hoitavat.

1.2 Tutkimustehtävä ja -kysymykset

Tämän opinnäytetyön tutkimustehtävänä oli selvittää laajasti taustalla olleita syitä ja seurauksia eri kunnissa tapahtuneisiin toimintojen yhtiöittämiin ja toisaalta syitä myös siihen, miksi toimintoja ei ole yhtiöitetty. Tämän lisäksi tutkimus pyrki löytämään vastauksia siihen, millä keinoilla ja millä tavalla kunta käyttää omistajaohjausta ja mitä haasteita kunta näkee omistajaohjauksessa.

Kunnallisen toiminnan yhtiöittäminen muuttaa toimintaympäristön julkisoikeudellisesta toiminnasta yksityisoikeudelliseksi toiminnaksi. Tässä tutkimuksessa kuvaillaan näitä muutoksen tuomia vaikutuksia ja yhtiöittämistä seurauksia sekä kunnalle että perustettavalle tai jo olemassa olevalle yhtiölle, johon kunnallinen toiminta annetaan

järjestettäväksi. Tämän lisäksi tutkimuksessa kuvaillaan kuntien omistajaohjausta muuttuneessa toimintaympäristössä.

Opinnäytetyön tutkimuskysymykset rajautuvat kahteen pääkysymykseen:

1. Millaisia syitä ja seurauksia on kuntien yhtiöittämisspäätöksillä?
2. Millaisia kokemuksia kunnilla on omistajaohjauksen toteuttamisesta?

1.3 Tutkimusmenetelmät

Tutkimusmenetelmien tehtävänä on kuvata tutkimuksen aineiston hankinta- ja analyysimetodeja tai tekniikoita. Tutkimusmenetelmät voidaan jakaa kahteen päätyyppiin kvalitatiivisiin ja kvantitatiivisiin menetelmiin. Molempien menetelmien tehtävänä on totuuden etsiminen. Ratkaisevaa ei ole se, kummalla menetelmällä se löydetään, vaan se, kummalla menetelmällä on mahdollista päästä lähemmäksi totuutta. (Metsämuuronen 2003, 197.)

Kvalitatiivinen tutkimusmenetelmä tarkoittaa laadullista menetelmää, jossa tietolähteet valitaan tarkoituksenmukaisesti, kun taas kvantitatiivisessa menetelmässä tutkimuskohteet valikoidaan määrällisin perustein. Toisin sanoen kvalitatiivista menetelmää käyttämällä tutkimus kohdentuu valikoituun kohderyhmään ja kvantitatiivisessa menetelmässä kohderyhmä valikoituu satunnaisotoksen kautta. Tutkittavien joukko on kvantitatiivisessa tutkimuksessa pääsääntöisesti melko laaja ja aineiston analyysi on tilastollinen, kun taas kvalitatiivinen tutkimus pyrkii selittämään ilmiötä ja tutkittavien joukko on yleensä kvantitatiiviseen tutkimukseen verrattuna melko pieni. Kvantitatiivinen tutkimus on teoriaa testaava tutkimus ja pyrkii laajoilla ja kattavilla otoksilla yleistettävään tietoon. Sen sijaan kvalitatiivinen tutkimus pyrkii kuvailemaan tutkittavaa kohdetta aidosti ja suoraan tutkittavasta asiasta käsin, niin että tutkimuksessa voidaan keskittyä uuteen tai vähän tunnettuun ilmiöön. Kvalitatiivinen tutkimus tuo esiin tutkittavien omat havainnot tutkittavasta aiheesta ja mahdollistaa heidän kokemuksensa huomioimisen. Näin ollen tutkimuksen kohteeksi valikoidaan

yleensä pienempi, tarkoituksenmukainen tutkimusjoukko. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 25–27.)

Yksinkertaistettuna voidaan todeta, että kaikkea ei-määrällistä empiiristä tutkimusta voidaan pitää laadullisena tutkimuksena. Vaikka kvantitatiivinen ja kvalitatiivinen menetelmä erotellaankin toisistaan ja ne ovat erityyppisiä tutkimusmetodeja, eivät ne ole suinkaan toisiaan poissulkevia menetelmiä, vaan ne on myös mahdollista yhdistää. (Tuomi 2007, 95–97.)

Tämän tutkimuksen tutkimusmenetelmäksi valikoitui kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus. Tutkimusmenetelmän valinnassa on olennaista tutkimusongelma sekä tutkimusaineisto ja tutkimuksen teoreettinen viitekehys. Kvalitatiivista tutkimusmenetelmää käytettäessä tutkimuksen tapausmäärä on yleensä melko suppea eikä siinä pyritä tilastollisiin yleistyksiin vaan pyritään kuvaamaan ja ymmärtämään jokin tapahtuma tai toiminta tai pyritään rakentamaan jostakin ilmiöstä teoreettisesti mielekäs. Laadullisessa tutkimuksessa on tärkeää kohdentaa tutkimus sellaisiin henkilöihin, joilla on laaja kokemus ja tietoperusta tutkittavasta aiheesta. Laatu korvaa siis määrän. Tästä hyvänä esimerkkinä on Piaget, joka hahmotteli teoriaa kognitiivisesta kehityksestä tutkimalla kahta nukkuvaa lastaan. (Eskola & Suoranta 2005, 61.)

Tässä tutkimuksessa haluttiin päästä lähelle vastaajien omia näkökulmia tutkittavaan aiheeseen ja saada sitä kautta merkityksiä kuntien yhtiöittämisspäätöksiin ja omistajaohjaukseen. Tämä on mahdollista avoimilla kysymyksillä tarkoin valitulle kohderyhmälle.

Tutkimusmenetelmän valinnassa myös aineistonkeruumenetelmällä on oma roolinsa. Aineistonkeruussa voidaan kvalitatiivisessa tutkimuksessa käyttää useita eri menetelmiä. Näitä ovat yleisimmin haastattelu, kysely, havainnointi tai erilaisiin valmiisiin dokumentteihin perustuva tieto. (Tuomi & Sarajärvi 2003, 73.)

Tämä tutkimus on siis laadullinen tutkimus ja siinä etsittiin vastauksia kunnan johtavilta viranhaltijoilta kysymyksiin miksi, mitä ja miten. Näin ollen oli luontaista valita aineistonhankintaan haastattelu- tai kyselymenetelmä. Haastattelun ja kyselyn erona on lähinnä tiedonantajan toiminta vastausvaiheessa. Haastattelussa vastaukset annetaan suullisesti, kun taas kyselyssä vastaukset annetaan kirjallisesti. Vaikka kyselyme-

netelmää pidetään usein kvantitatiivisena aineistonkeruumenetelmänä, soveltuu se yhtä lailla myös kvalitatiiviseen tutkimukseen silloin, kun kyselyssä käytetään avoimia kysymyksiä. Pitkien etäisyyksien vuoksi tässä tutkimuksessa päädyttiin käyttämään haastattelun sijasta kyselymenetelmää. Sähköinen kysely oli myös mahdollista toteuttaa järkevästi suuremmalle joukolle kuin haastattelututkimus. Kyselyn kysymyksiksi valittiin luonteeltaan avoimet kysymykset, jotta analysoitavasta aineistosta saataisiin mahdollisimman rikas ja runsas sekä laadullisesti analysoitava. Koska kysely toteutettiin sähköisesti, oli myös aineisto sähköisessä muodossa, eikä se tarvinnut näin ollen litterointia, mikä helpotti aineiston käsittelyä. Sähköinen kysely antoi mahdollisuuden myös lisäkysymyksille, mikäli saatu aineisto ei olisi ollut riittävän kattava. (ks. Eskola & Suoranta 2005, 13–24; Tuomi 2007, 138–139.)

1.4 Kyselyn toteutus

Tutkimusaineisto kerättiin kyselytutkimuksella, joka piti sisällään kahdeksan avointa kysymystä. Kysymykset testattiin ennen kyselyn lähettämistä eri tieteenaloja edustavilla henkilöillä. He saivat mahdollisuuden kommentoida kyselyn kysymyksiä etukäteen. Tämä toimi hyvänä varmistuksena kyselylomakkeelle ja mahdollisti useampien henkilöiden näkökulman huomioimisen kysymysten asettelussa. Kysymysten testaus myös sulki pois väärinymmärrysten mahdollisuuden.

Kyselytutkimuksen vastausprosentti jää yleensä melko pieneksi, varsinkin jos siinä on avoimia kysymyksiä. (Moilanen 2017). Tästä syystä kysely päätettiin lähettää jokaiseen 42 kuntaan, joka täytti tutkimuksen rajauksen kriteerit. Lähettämällä kysely jokaiseen kriteerit täyttävään kuntaan, saatiin varmistettua tutkimuksen kannalta riittävä aineisto. Kysely lähetettiin Webropol-tutkimuspalvelusta käyttämällä ja kyselyn vastaanottajina olivat kuntien tai kaupunkien johtajat. Vastausaika kyselylle oli 15.2.–1.3.2017.

Tutkittava aihe on valtakunnallinen ja koskee kaikkia Suomen 311 kuntaa ja niiden päätöksentekijöitä. Tutkittavien kohteiden runsaan määrän vuoksi tutkimus rajattiin

koskemaan ainoastaan kuntia, joiden asukasluku vuoden 2015 lopussa on ollut 10 000–20 000 asukasta. Tällä pyrittiin saamaan riittävä määrä vastauksia ja tietoa saman kokoluokan kunnista tutkimuksen toimeksiantajan kanssa. Tutkimuksen toimeksiantaja rajattiin kyselyn ulkopuolelle. Jotta tutkimukseen saatiin virkamiesmäinen näkökulma ja siihen saatiin mahdollisimman laaja asiasisältö, nimenomaisesti kunnan virkamiesjohdon näkökulmasta, rajattiin tutkimushaastattelun vastaajat kuntien tai kaupunkien johtaviin viranhaltijoihin. Tällä pyrittiin saamaan myös laadullisen tutkimuksen kannalta mahdollisimman asiantunteva kohderyhmä, jolta oletettiin saatavan parhaiten tietoa tutkittavana olevasta ilmiöstä. (ks. Tuomi & Sarajärvi 2003, 88.)

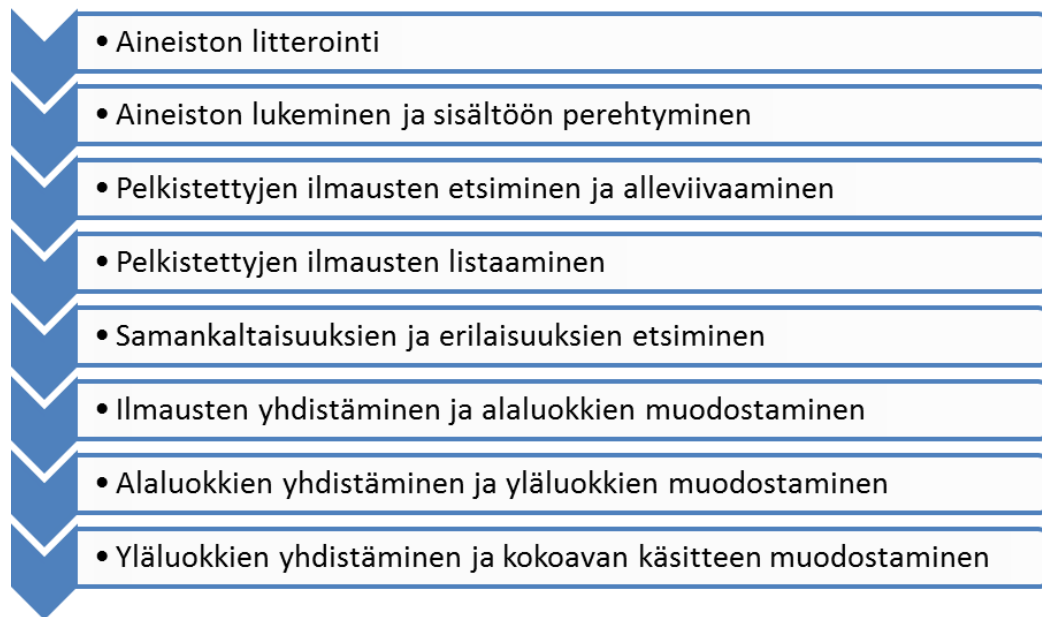
1.5 Aineiston analyysi

Aineiston analyysin tehtävänä on saada vastauksia tutkimukseen sekä löytää tutkimusaineistosta olennainen tieto tutkimusta ajatellen. Analyysillä pyritään kokoaamaan tutkimusaineisto ja tiivistämään se sellaiseen muotoon, josta tutkimuksen kannalta keskeinen informaatio on helposti saatavissa. (Eskola & Suoranta 2005, 137.) Aineistolähtöisen sisällönanalyysin eteneminen on havainnollistettu kuviossa 1.

Aineisto kerättiin Webropol-tutkimuspalvelusta käyttämällä ja se lähetettiin kunnan- tai kaupunginjohtajien sähköposteihin. Webropol-ohjelmistosta vastaukset olivat kerätävissä ja järjesteltävissä joko vastaajittain tai kysymyksittäin, mikä auttoi hyvin aineiston kokoamisessa analyysia varten. Saatuun aineistoon perehdyttiin ja tulokset analysoitiin.

Tulosten analyysissä käytettiin abduktiivista päättelyä eli teoriasidonnaista sisällönanalyysimenetelmää. Analyysi nojasi teoreettiseen viitekehykseen, eli aikaisempi tieto ohjasi ja auttoi analyysiä ja teemoittelun toteuttamista. Analyysistä oli siis tunnistettavissa teoreettisen viitekehyksen vaikutus, mutta ei kuitenkaan teoriaa testaa-vasti vaan paremminkin uusia ajatuksia tuottavana. (ks. Tuomi & Sarajärvi 2003, 98).

Aineisto myös teemoiteltiin eli siitä etsittiin erilaisia alaluokkia eli teemoja, jotka eroteltiin muusta aineistosta. Aineiston teemoittelu rakentui aiemmin luodun teoreettisen viitekehyksen näkökulmasta. Lopuksi löydetty teemat yhdisteltiin ja jaettiin isommiksi kokonaisuuksiksi. Aineiston litterointia ei varsinaisesti tarvittu, sillä aineisto oli jo valmiiksi kirjallisessa muodossa. (ks. Tuomi & Sarajärvi 2003,111).



Kuvio 1. Aineistolähtöisen sisällönanalyysin eteneminen (Tuomi & Sarajärvi 2003, 111)

2 Kuntien asuntopolitiikka ja vuokra-asuntojen hallinnointi ennen ja nyt

Tämä opinnäytetyö käsittelee kuntien toimintojen yhtiöittämistä ja sen vaikutuksia yleisesti, eikä se fokusoidu mihinkään tiettyyn toimialaan erikseen. Tähän lukuun on koottu esimerkin omaisena historiatietoa, kuinka kuntien vuokra-asuntotoiminnot on järjestetty 1800-luvun lopusta aina 2010-luvulle saakka ja minkälaisia vaiheita on kuntien asuntopolitiikassa ja vuokra-asuntojen hallinnassa viimeisen 100 vuoden aikana ollut ja kuinka on tultu siihen tilanteeseen missä ollaan tällä hetkellä. Tämä luku

kuvaa myös hallinnon muuttumista kunnissa kohti osakeyhtiötä ja tuloksellista toimintaa.

2.1 1800- ja 1900-luvun vaihteen vuokra-asuminen Suomessa

Vuokra-asumisen aikakausi alkoi Suomessa varsinaisesti teollistumisen ja kaupungistumisen aikoihin 1800- ja 1900-luvun vaihteessa. Kunnilla ei vielä tuolloin ollut juurinkäänlaista roolia asuntopolitiikassa, vaan asunnot olivat kaupungeissa pääsääntöisesti 1800-luvulla työsuhdeasuntoja. Asuntopolitiikan painopiste siirtyi kuntiin 1900-luvun alussa. Aluksi kuntien rooli asuntopolitiikassa oli lähinnä tonttien myyntiä asuinrakennuksille. Tontit myytiin pääosin huutokaupalla ja yleensä vasta toinen tai kolmas tontin omistaja myös rakensi tontille. Keinottelu tonttien hinnoilla nosti niiden hintoja lähes 80 % vuosien 1901 – 1914 aikana. Korkeat tonttien hinnat ohjasivat vähävaraiset asumaan kaupunkien laiduille ja näin syntyivät työläiskaupunginosat. (Juntto 1990, 94–96.)

Ruotsissa oli puolestaan käytäntönä niin sanottu tonttioikeus (tomträtt), joka vastasi lähinnä tontin vuokrausta. Tonttioikeuden pituus oli määritelty vähintään 26 ja enintään 100 vuodeksi. Lisäksi tonttioikeuteen liittyi ehto, jolla veloitettiin uhkasakon avulla rakentamaan tontille. Tällä tavoin saatiin tonttikeinottelijat kuriin. (Böök 1914.)

Keskustelu asuntopolitiikasta oli jo tuolloin 1900-luvun alkupuolella varsin vilkasta. Yhtenä keskustelun aiheena oli, onko kuntien ylipäänsä sopivaa rakennuttaa vuokra-asuntoja. Työväen asunnoista oli kuitenkin pulaa ja työmatkat saattoivat nousta varsin pitkiksi jo tuolloin. Helsingin valtuusto päätti vuonna 1905 rakennuttaa muutamia vuokrataloja pääasiassa omille työntekijöilleen. Samoihin aikoihin Turussa rakennettiin keuhkotautisia sekä nuoria miehiä ja naisia varten kaksi vuokrataloa. Kunnallinen vuokra-asuntotuotanto oli siis varsin vähäistä ennen ensimmäistä maailmansotaa. (Juntto 1990, 95.)

2.2 Funkkis-kausi 1919–1939

Ensimmäisen maailmansodan jälkeistä kautta Suomen asuntopolitiikassa nimitettiin funktionaaliseksi kaudeksi. Muuttoliike kaupunkiin jatkoi kasvamistaan ja heikensi kaupunkien asuntotilannetta. Tuohon aikaan kaupungeissa asuttiin varsin ahtaasti, sillä vuonna 1919 kaupunkien asunnoista laskettiin jopa neljänneksen olevan ahtaasti asuttuja. Ahtaaksi asutuiksi asunnoiksi laskettiin sellaiset asunnot, joissa asui kolme henkilöä tai enemmän yhtä huonetta kohti. Mainittakoon, että tilastokeskuksen mukaan nykyisin ahtaasti asuvan määritelmä on ”*enemmän kuin yksi henkilö huonetta kohti (keittiötä ei lueta huonelukuun)*”. Asuntotuotanto oli sotien vuosiksi pysähtynyt ja esimerkiksi Helsingissä oli vielä 1926 silloisten laskujen mukaan 2500 – 3000 perhettä joko kokonaan ilman asuntoa tai he asuivat täysin epätyydyttävässä asunnossa. Tuohon aikaan rakennuskustannukset nousivat inflaation myötä jyrkästi ja talous oli muutenkin sotien vuoksi kireällä. (Asuntotoimen pääpiirteet 1984, 22.)

Asuminen alkoi saada institutionaalisia piirteitä 1920-luvulla. Vuonna 1925 säädettiin ensimmäinen huoneenvuokralaki ja asunto-osakeyhtiölaki vuonna 1926. Vuokrasuhteet olivat tätä ennen perustuneet vuoden 1734 maakaareen. Suurimmissa kaupungeissa oli tuolloin vallalla asunto-osakerakentaminen. Helsingissä vuosina 1926–33 rakennetuista asunnoista 88 prosenttia oli asunto-osakeyhtiö muotoisia huoneistoja. Vuokra-asuntojen rakentaminen oli siis varsin vähäistä. (Asuntotoimi Suomessa 1993, 27.)

2.3 Sotien jälkeinen jälleenrakennuskausi 1940–1957

Talvi- ja jatkosotien jälkeen alkoi Suomen jälleenrakentaminen. Asuntojen rakentaminen keskittyi Lappiin sekä siirtolaisten ja rintamalta palanneiden asuttamiseen. Valtio lainoitti tuolloin noin 70 prosenttia koko asuntotuotannosta. Valtion rahoitus keskittyi omistusasuntoihin ja vuokra-asuntojen tuotantoa helpotettiin erityisesti verokevennyksillä. (Juntto 1990, 228.)

Toisen maailmansodan jälkeen asuntojen tarve oli muutenkin erityisen suurta. Suomalaisissa perheissä koettiin suuria muutoksia. Sodan jälkeen syntyvyys nousi, aviorejojen määrä kasvoi samoin kuin avioliiton ulkopuolella syntyneiden lasten määrä. Avioliittoja solmittiin myös huomattavasti enemmän kuin aiemmin. Nämä kaikki vaikuttivat asuntojen lisääntyneeseen tarpeeseen. (Mts. 229.)

1950-luvun alkupuolella painopiste asuntotuotannossa alkoi siirtyä kaupunkeihin ja kauppaloihin. Vuonna 1949 luotiin arava-järjestelmä. Järjestelmän piti olla väliaikainen ja sillä oli aluksi tarkoitus hoitaa valtion lainojen jakamisen lisäksi asuntopoliittisten yleissuunnitelmien ja asunnontarvelaskelmien teko. Eduskuntakäsittely kuitenkin supisti aravan tehtäviä niin, että jäljelle jäi ainoastaan niin sanottu pikku-arava, jonka tehtäväksi jäi ainoastaan valtion lainojen jakaminen. (Mts. 207.)

Valtion lainoittama asuntotuotanto ja vuokrasäännöstely alkoivat hiipua 1950-luvun jälkimmäisellä puoliskolla. Tähän katsotaan loppuvan myös jälleenrakennuskausi.

2.4 Residuaalinen kausi ja institutionaalinen vaihe asuntopoliitikassa

Vuosia 1958–1967 kutsutaan asuntopoliitikassa residuaaliseksi kaudeksi. Tälle ajan jaksolle oli tyypillistä grynderi- ja aluerakentamisen vakiintuminen. Julkinen asuntopoliitikka oli vähäistä ja sen vaikutuskeinot katosivat. Vuokrasäännöstely lopetettiin ja asuntolainoituskin väheni noin tuhanteen asuntoon vuodessa. Aravalainoitus oli niin ikään varsin vähäistä ja asumistukea maksettiin lähinnä symbolisesti. Myös yksityisten asuntosijoittajien verohelpotuksista luovuttiin residuaalisella kaudella. (Junto 1990, 257–258.)

Suomessa alkoi tuohon aikaan teollistumisen toinen aalto ja kaupungistuminen alkoi vauhdittua toden teolla. Asuntopoliitikka oli jäänyt auttamatta jälkeen tästä kehityksestä ja tilannetta ei voinut missään tapauksessa pitää optimaalisena. (Mts. 258.)

Junton (1990, 259) mukaan vuodesta 1968 alkoi Suomen asuntopoliitikassa institutionaalinen vaihe. Vuosien 1968 ja 1976 välin aikakaudelle sijoittui työväestön suuri

liikkuvuus. Maaseudun autioituminen alkoi ja muutettiin maalta kaupunkiin ja kauppaloihin. Kaupungistumisen vedenjakajana Suomessa voidaan pitää vuotta 1969, jolloin kaupunkiväestön osuus ylitti maa- ja metsätalousväestön. (Suomen tilastollinen vuosikirja 1971, 5.)

Muuttoliike ei rajoittunut pelkästään Suomen rajojen sisälle, vaan suuret määrät, pääosin työväkeä, muutti myös ulkomaille. Kun vuosisadan alussa muuttoliike oli Amerikkaan, niin nyt lähdettiin Ruotsiin. Osasyynä tähän muuttoliikkeeseen olivat paremmat asunto-olot. Ruotsissa oli jo pitkään ollut suunnitelmallisempi asuntopoliittikka kuin Suomessa. (Juntto 1990, 241, 259.)

Vuonna 1966 säädettiin asuntotuotantolaki, jonka myötä myös aravalainoitus vakinaistui. Arava muuttui myös vähävaraisempien kansalaisten asuinolojen turvaajaksi ja kohtuutasoisen asumisen katsottiin olevan jokaisen perusoikeus. Yksityisellä sektorilla kuitenkin sekä vuokran suuruus, että vuokrausehdot saattoivat olla monesti kohtuuttomia. Asuntopoliittinen komitea olikin sitä mieltä, että talojen omistuksella tuli varmistaa vuokranantajan yleishyödyllisyys. Komitean mielestä vuokra-asuntojen tulikin olla joko kunnallisia tai asunto-osuuskuntia. Asunto-osuuskuntia lainoitettiinkin varsin runsaasti vuosien 1969–75 välillä. Vuoden 1976 valtakunnallinen asunto-ohjelmaehdotus kuitenkin lopetti käytännössä asunto-osuuskuntatoiminnan. (Mts. 264.)

1970-luvun alussa, kun sotien jälkeiset suuret ikäluokat tulivat asunnonhankintakäynnin, syntyi asuntomarkkinoille voimakas ylikysyntätilanne. Asuntojen tarve oli suuri ja asuntolainaa sai varsin helposti. Nämä seikat yhdessä rakennemuutoksen kanssa vaikuttivat siihen, että myös vapaarahoitteinen asuntotuotanto oli voimakasta. Vapaarahoitteisten asuntojen lisäksi myös valtio oli vahvasti mukana asuntotuotannossa. Asuntolainamäärärahoja lisättiin runsaasti 1970-luvun alussa ja valtio lainoittikin vuosina 1972–76 yhteensä 105 000 aravavuokra-asuntoa, yli 17 000 asuntoa vuodessa. Rahasta ei ollut tuolloin asuntopoliitikassa pulaa. Inflaatio oli voimakasta ja valtion verotulot ennakoituja suuremmat. Asuntotuotantoon suorastaan tyrkytettiin rahaa. Vuonna 1976 taloudellinen kasvu kuitenkin taittui, ja asuntopoliitikastakin tingittiin. Alkoi jälleen yksityistämisen kausi. (Asuntotoimi Suomessa 1993, 35–37.)

2.5 Siirtyminen 2000-luvulle

1980-luvulle siirryttäessä alkoi vuokra-asuntoja poistua markkinoilta. Vuokrien säännöstely ja toisaalta asuntojen hintojen nousu houkuttelivat asuntosijoittajia myymään sijoitusasuntojaan. Valtio koetti estää vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen poistumaa verohuojennuksilla. Verohelpotuksen lisäksi vuokrat saivat sisältää kohtuullisen tuoton omistajalleen. Näillä keinoilla yritettiin pitää yksityiset vuokranantajat mukana vuokra-asuntopolitiikassa. (Juntto 1990, 308.)

Valtion lainoitus asuntotuotannossa alkoi hiipua 1980-luvulla. Vielä vuonna 1976 rakennemuutoksen ollessa kuumimmillaan, valtio lainoitti 37 000 uutta asuntoa. Aravavuokra-asuntojakin rahoitettiin tuolloin 16 000 kappaletta. Vuonna 1983 vastaavat luvut olivat enää 17 000 ja 6 000. Tuolloin aravavuokratuotanto oli suunnattu ainoastaan työsuhdeasuntoihin ja kun työvoiman liikkuvuus ei ollut enää niin suurta, ei työsuhdeasuntojakaan tarvittu enää 1970-luvun tapaan. (Mts. 305.)

Valtion asuntohallinto alkoi siirtää kunnille tehtäviään 1980-luvun alussa, jolloin kuntien osuus vuokra-asuntojen hallinnoinnissa kasvoi. Vuokrien määrittäminen vanhoissa aravataloissa siirtyi kuntien päätettäväksi 1.7.1980. Myös yksityishenkilöiden omakoti- ja osakelainat siirtyivät kuntien myönnettäväksi 1.1.1981 alkaen. Näistä lainoista aiheutui kunnille myös luottotappioita, sillä vastuu lainoista oli kunnilla. Henkilökohtaiset aravalainat korvattiin valtion korkotukilainoilla vuonna 1996. Asuntohallinnon delegoimien tehtävien vuoksi kuntiin perustettiin uusia virkoja sekä asuntolautakuntia asuntoasioita hoitamaan. (Back 2011, 17.)

Backin mukaan asuntolautakuntia ja asuntoasioiden hoitamiseen avattuja virkoja lakkautettiin melkein yhtä nopeasti kuin niitä perustettiin. Tämä johtui siitä, että kunnan viranomaistehtäviä asuntotoimessa vähennettiin. Henkilökohtaisista aravalainoista luovuttiin, normeja purettiin ja tukimuotoja karsittiin. Merkittävämmäksi asuntopolitiikan välineeksi kunnille jäikin vuokra-asuntojen hallinnointi ja omistaminen. Liiketaloudellinen tehokkuustavoittelu tuli kunnallisille vuokra-asuntomarkkinoille ja vuokrataloja alettiin yhtiöittää yhä suurempiin kokonaisuuksiin.

siin. Kuntien vuokra-asuntomarkkinoita hallinnoikin suurimmaksi osin kuntien omistamat osakeyhtiöt. (Back 2011, 17–18.)

3 Yhtiöittäminen talouden näkökulmasta

Yhtiöittämistä tapahtuu kunnissa monella muullakin toimialalla kuin pelkästään vuokra-asuntotoimessa. Tässä työssä yhtiöittämisellä tarkoitetaan sitä, että jokin kunnallinen toiminta, olipa se sitten virasto- tai liikelaitosmuotoista, muutetaan yksityisellä sektorilla käytettävään hallintomalliin. Näitä malleja ovat kuntalaissakin mainitut osakeyhtiö, osuuskunta, säätiö tai yhdistys. Yhtiöittämisestä puhutaan siis silloin, kun kunta luopuu jonkin toiminnan harjoittamisesta ja siirtää toimintansa joko olemassa olevaan tai perustettavaan osakeyhtiöön, osuuskuntaan, säätiöön tai yhdistykseen, jonka se kuitenkin omistaa. (Puttonen 2002, 24.) Tämä opinnäytetyö käsittelee yhtiöittämisen osalta ainoastaan kunnan toimintojen muuttamista osakeyhtiömuotoon.

3.1 Yhtiöittämisvelvollisuus

Vuonna 2013 voimaan tullut kuntalaki edellyttää kuntia yhtiöittämään toimintansa, mikäli nämä toimivat kilpailuilla markkinoilla. Kilpailu- ja kuluttajaviraston mukaan yhtiöittämisvelvollisuuden taustalla on Euroopan komission linjaukset sekä havaitut ongelmat kansallisella tasolla. Yhtiöittämisvelvollisuuden avulla pyritään luomaan kilpailuneutraaliteetti ja tasapuoliset toimintaedellytykset julkisten ja yksityisten toimijoiden välille. (Selvityspyyntö 2015.)

Kuntalain (410/2015) 126 § koskee kunnan asemaa markkinoilla. Laissa todetaan, että mikäli kunta toimii kilpailuilla markkinoilla, on sen yhtiöitettävä siltä osin toimintansa (yhtiöittämisvelvollisuus). Yhtiöittämisvelvollisuus voidaan kuntalain mu-

kaan tehdä siirtämällä kyseessä olevat kilpailluilla markkinoilla tehtävät toimet joko osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi. (Kuntalaki 410/2015.)

Laissa ei määritellä kuitenkaan tarkasti, mitkä toimet tai toimialat kuuluvat yhtiöittämisveloitteen piiriin. Laissa todetaan, että:

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 perustuvan yhteistoimintaveloitteen 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 sidosyhtiön toiminnasta taikka jos yhteistoimintaan ei muutoin sovelleta kilpailuttamisvelvollisuutta;

4) kunta järjestää laissa tarkoitettua opetuksen tai koulutuksen järjestämislupaa, toimilupaa 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 tarkoitettujen tehtävien hoitoon. (Kuntalaki 410/2015.)

Tämän lisäksi kuntalain 127 § luettelee joitain poikkeuksia, joita yhtiöittämisvelvollisuus ei koske. Laissa sanotaan, että:

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 taholle tai osallistua tällaista toimintaa koskevaan tarjouskilpailuun;

3) kunta tuottaa tukipalveluja tytäryhteisölleen;

4) kunta tuottaa palveluja julkisista hankinnoista annetun lain 10 §:ssä tarkoitetulle sidosyksikölle taikka vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain 19 §:ssä tarkoitetulle sidosyritykselle tai yhteisyrittäykselle;

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 kunnan tytäryhteisön palveluksessa oleville henkilöille palvelussuhteen perusteella; tai

7) toiminta liittyy välittömästi valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitetun valmiussuunnitelman mukaiseen poikkeusoloja koskevaan varautumisvelvollisuuteen. (Kuntalaki 410/2015.)

3.2 Yhtiöittämistavat

Kunnan toimintojen yhtiöittäminen voidaan hoitaa usealla tavalla. Yleisimmät tavat ovat joko apporttisijoitus jossa, toimintoja jatkavan osakeyhtiön osakkeita vastaan luovutetaan yhtiötettävän toiminnon varat, velat ja omaisuus, liiketoimintasiirto, jossa osakeyhtiön osakkeita vastaan siirretään liiketoiminta varojen ja velkojen erotuksena, niin sanottuna nettoapporttina, tai liiketoimintakauppana, jossa varat, velat ja yhtiötettävä toiminta myydään sitä jatkavalle yhtiölle. Seuraavissa alaluvuissa käydään läpi näitä kolmea yhtiöittämismuotoa tarkemmin.

3.2.1 Apporttisijoitus

Apportti terminä tarkoittaa yhtiöön muuna kuin rahasisjoituksena sijoitettua omaisuutta. Tällaista omaisuutta voi olla esimerkiksi yhtiön käyttöomaisuus, jolla on yhtiölle taloudellista arvoa. Käyttöomaisuuden taloudellisen arvon on oltava luovutushetkellä yhtiölle vähintään maksua vastaava taloudellinen arvo. Yhtiötä perustettaessa uuden yhtiön osakkeet voidaan siis maksaa apporttiomaisuutena, eli yhtiön osakkeita luovutetaan jotain muuta omaisuutta kuin rahaa vastaan. (Tolonen 2013, 32.)

Yhtiön perustamissopimuksessa on määrättävä merkintähinnan maksamisesta apporttina. Apporttiomaisuus on myös yksilöitävä ja sille on määritettävä arvo, joka apporttiomaisuudella on saatu. Lisäksi perustamissopimuksessa on mainittava, millä tavalla apporttiomaisuus on arvostettu ja mitkä seikat arvostamiseen ovat vaikuttaneet. (Osakeyhtiölaki 21.7.2006/624.)

Apportti toimii verotuksen kannalta pääomansijoituksena taseeseen, joten tuloverollisia vaikutuksia sillä ei ole vastaanottavaan yhtiöön. Kunnan puolella meno taas kirjataan osakkeiden hankintamenoksi, joten se ei ole vähennyskelpoista menoa. (Tolonen 2013, 33). Apporttisijoituksena tehdyssä yhtiöittämisessä varainsiirtovero tulee pääsääntöisesti maksettavaksi. Varainsiirtoverolaki (29.11.1996/931) 43 a-c § antaa tähän kuitenkin tiettyjä erivapauksia.

Kuviossa 2 on havainnollistettu apporttisijoitus, joka toimii sillä tavoin, että kunta päättää yhtiöittää jonkin toimintansa ja siirtää toiminnan apporttina joko uuteen tai jo olemassa olevaan yhtiöön ja saa siitä vastikkeeksi yhtiön osakkeita.



Kuvio 2. Apporttisijoituksen kuvio

3.2.2 Liiketoimintasiirto

Yhtiöittämistapana voidaan käyttää myös liiketoimintasiirtoa. Laki elinkeinotulon verottamisesta (24.6.1968/360) 52 d §:n mukaan

Liiketoimintasiirrolla tarkoitetaan järjestelyä, jossa osakeyhtiö (siirtävä yhtiö) luovuttaa joko kaikki taikka yhteen tai useampaan liiketoimintakokonaisuuteensa kohdistuvat varat, siirtyviin varoihin kohdistuvat velat ja siirtyvään toimintaan kohdistuvat varaukset siirtyvää toimintaa jatkavalle osakeyhtiölle (vastaanottava yhtiö) saaden vastikkeeksi vastaanottavan yhtiön liikkeeseen laskemia uusia osakkeita tai sen hallussa olevia omia osakkeita.

Liiketoimintasiirto toteutetaan käytännössä apporttina, mutta edellä mainittu, Laki elinkeinotulon verottamisesta, asettaa sille apporttisijoitusta enemmän vaatimuksia. Liiketoimintasiirrolla ei ole varainsiirtoverovaikutusta, mikäli varainsiirtoverolain 43 §:n ehdot täyttyvät. Erona apporttisijoitukseen on myös se, että apporttisijoituksessa siirtyvä omaisuus arvostetaan käypään arvoon ja liiketoimintasiirrossa arvostus tapahtuu kirjanpitoarvoon. Apporttisijoituksessa voidaan kirjata myös liikearvo (good-

will), mutta liiketoimintasiirrossa ei. Liiketoimintasiirron yhteydessä eikä välittömästi sen jälkeen voi tehdä pääomitusta ja ylipäänsä perustettavan yhtiön rahoitusrakenteeseen on olemassa huonot vaikutusmahdollisuudet. (Tolonen 2013, 34.)

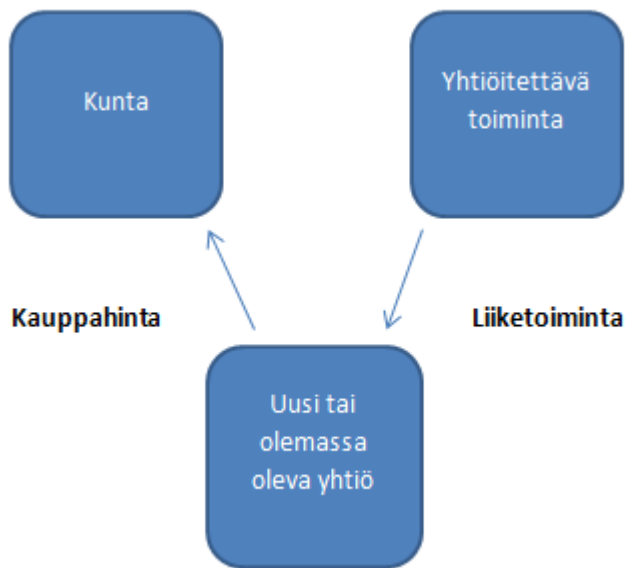
3.2.3 Liiketoimintakauppa

Kolmantena yhtiöittämistapana on liiketoimintakauppa. Liiketoimintakaupassa kunta myy liiketoimintansa joko perustettavaan tai jo olemassa olevaan yhtiöön. Liiketoimintakauppa eroaa liiketoimintasiirrosta useissa seikoissa. Siinä missä liiketoimintasiirto voitiin maksaa ainoastaan yhtiön osakkeilla, voidaan liiketoimintakauppa rahoittaa esimerkiksi rahalla tai ostavan yrityksen velkakirjalla. Niin ikään liiketoimintakauppa eroaa liiketoimintasiirrosta siinä, että siirrettävä omaisuus arvostetaan käypään hintaan. Tällä saadaan usein yhtiön poistopohja suuremmaksi ja sitä kautta verotettava tulos pienemmäksi. Tässä on myös kunnille myyntivoiton tuloutus mahdollisuus, mikäli käypä hinta ylittää tasearvon. Lisäksi liiketoimintakaupassa voidaan myydä vain osa liiketoiminnasta, kun taas liiketoimintasiirrossa tulee siirtää koko liiketoimintakokonaisuus. Liiketoimintakaupassa (kuten myös apporttisijoituksessa) taas tulee varainsiirtovero maksettavaksi, kun taas liiketoimintasiirto on varainsiirtoverosta vapaa. Liiketoimintakaupassa tuleva pääomarakenne voidaan suunnitella ja muodostaa vapaammin kuin liiketoimintasiirrossa, jossa pääomarakenteeseen on vaikea vaikuttaa. (Tolonen 2013, 40–41.)

Liiketoimintakauppa, vastoin kuin liiketoimintasiirto, voidaan toteuttaa myös niin, että omaisuus (esim. rakennukset) jäävät kunnan taseeseen ja perustettava yhtiö vuokraa ne kunnalta. Näin kunta saa verotonta vuokratuloa ja vuokraava yhtiö vähennyskelpoista vuokramenoa. Myöskään varainsiirtoveroa ei tule maksettavaksi koska mitään verotettavaa omaisuutta ei siirry taseesta toiseen. (Mts. 42.)

Liiketoimintakauppa toteutuu siis käytännössä niin, että kunta päättää yhtiöittää jonkin toimintansa ja myy liiketoimintakaupalla toimintansa käyvällä arvolla uudelle tai jo olemassa olevalle yhtiölle ja saa siitä joko kauppahinnan tai kauppahintavelan. Liiketoimintakauppa on havainnollistettu kuviossa 3.

Liiketoimintakauppa ja apporto voidaan myös yhdistää. Näin tehtiin esimerkiksi Helsingissä, jossa Helsingin Satama-liikelaitos ja Helsingin Energia-liikelaitos yhtiöitettiin. Yhtiöittämiset toteutettiin niin, että liikelaitosten omaisuus siirrettiin uusille yhtiöille osin apporttina osakkeita vastaan ja osittain liiketoimintakaupalla siten, että yhtiöiden osalta kauppasumma jäi pitkäaikaiseksi velaksi Helsingin kaupungille. (Helsingin kaupunginhallituksen päätös 2015.)



Kuvio 3. Liiketoimintakaupan kuvio

3.2.4 Yhtiöittämistapojen vertailu

Apporttisijoituksen ja liiketoimintakaupan vaikutukset ovat pitkälti samankaltaiset. Molemmissa tavoissa on sekä tulo-, että varainsiirtoverovaikutus, siirrettävä omaisuus arvostetaan käyvin arvoon ja molemmissa myös liikearvo voidaan kirjata. Tällä tavoin poistopohja saadaan suuremmaksi uuteen yhtiöön. Rahoitusrakenteeseen voidaan vaikuttaa ja molemmissa malleissa pääomitusta voidaan tehdä. Rahoituksen suhteen liiketoimintakauppa ja apporttisijoitus eroavat toisistaan siinä, että liiketoimintakauppa vaatii rahoituksen, koska kauppa maksetaan rahalla tai kauppavelalla. Apporttisijoituksessa siirrettävä omaisuus vaihtuu yhtiön osakkeisiin. Rahoituserot

vaikuttavat siihen, että apporttisijoituksessa ei synny vähennettäviä korkokuluja, sillä yhtiöittämistä ei tarvitse varsinaisesti rahoittaa. Liiketoimintakaupassa on kertaluontoisen myyntivoiton tuloutusmahdollisuus, mikäli tasearvo on kauppahintaa pienempi. Mainittakoon, että kunta ei ole lähtökohtaisesti tuloverovelvollinen, joten sen ei tarvitse maksaa mahdollisesta myyntivoitosta veroa (Tuloverolaki 30.12.1992/1535, 21 §).

Liiketoimintasiirrolla ei ole vaikutusta tulo- eikä varainsiirtoveroon. Omaisuuden arvostus menee kirjanpitoarvoilla ja liikearvoa ei voida kirjata. Vastoin kuin apporttisijoituksessa ja liiketoimintakaupassa rahoitusrakenteeseen on huonot vaikutusmahdollisuudet eikä pääomitus voida tehdä ainakaan heti yhtiöittämisen jälkeen.

Taulukko 1. Lähdeaineiston perusteella tehty yhtiöittämistapojen vertailu

	Liiketoimintasiirto	Apporttisijoitus	Liiketoimintakauppa
Tulovero myynnistä	Ei verovaikutusta	Verovaikutus *	Verovaikutus *
Varainsiirtovero	Ei verovaikutusta	Verovaikutus	Verovaikutus
Omaisuuden arvostus	Kirjanpitoarvo	Käypäarvo	Käypäarvo
Kaupan rahoittaminen	Osakkeilla	Osakkeilla	Raha/velkakirja
Rahoitusrakenne	Huono vaikutusmahdollisuus	Hyvä vaikutusmahdollisuus	Hyvä vaikutusmahdollisuus
Pääomitus	Ei voida pääomittaa**	Voidaan pääomittaa	Voidaan pääomittaa

* Kunnat vapautettu tuloverosta

** Tietyn karenssiajan jälkeen pääomitus mahdollista

3.3 Verotus

Kunta on verovelvollinen oikeussubjekti ja näin ollen kuntien yhtiöitettäessä toimintoihin, on myös verotuksella ja verosuunnittelulla oma osuutensa ja huomionsa. Tämä luku käsittelee pääosin kuntien erityisasemaa verotuksessa ja siihen liittyviä

seikkoja kunnan oman toiminnan kannalta. Luvussa ei käsitellä itse yhtiöittämisestä koituvia veroseuraamuksia, joita sivuttiin varainsiirtoveron osalta jo luvussa 3.2.4.

3.3.1 Kunta ja arvonnisävero

Arvonnisävero on vero, jota kannetaan vastikkeellisesta tavaroiden ja palveluiden luovutuksesta tai suorittamisesta. Suomalaisessa lainsäädännössä arvonnisäverosta säädetään arvonnisäverolaissa 30.12.1993/1501. Lain 1 §:n mukaan arvonnisäveroa maksetaan valtiolle

liiketoiminnan muodossa Suomessa tapahtuvasta tavaroiden ja palveluiden myynnistä, Suomessa tapahtuvasta tavaroiden maahantuonnista, Suomessa tapahtuvasta 26 a §:ssä tarkoitettua tavaroiden yhteisöhankinnasta sekä Suomessa tapahtuvasta 72 l §:ssä tarkoitettua tavaroiden siirrosta varastointimenettelyistä.

Arvonnisäverolain 6 §:ssä määritellään julkisyhteisöjen verotuksesta. Pykälässä todetaan, että kunta ja valtio ovat verovelvollisia 1 §:ssä tarkoitettussa toiminnassa.

Arvonnisävero ei jää verovelvollisen maksettavaksi, vaan vero sisällytetään tuotteiden tai palveluiden hintaan, jolloin veron maksaa loppukäyttäjä. Arvonnisäverotuksen vähennysoikeus toteutetaan niin, että verovelvollinen, esimerkiksi kunta tai kuntayhtiö, voi vähentää verolliseen toimintaansa ostamansa verollisen tuotteen arvonnisävero-osuuden. Näin ollen kunta voi vähentää arvonnisäverotuksessa kaikki sellaiset arvonnisäverolliset ostonsa, jotka se käyttää arvonnisäverolliseen toimintaansa. (Arvonnisäverolaki 1501/1993, 102 §.)

Kunnan toiminnoista kaikki eivät ole arvonnisäverolain mukaista verotettavaa toimintaa. Arvonnisäverolain 34–39 § mukaan esimerkiksi terveyden- ja sairaanhoitopalveluiden myynti, sosiaalihuoltona tapahtuva palveluiden ja tavaroiden myynti sekä koulutuspalveluiden myynti ovat verotonta.

Kunnan ostaessa palveluita oman organisaationsa ulkopuolelta, joutuu se näistä palveluista maksamaan myös arvonnisäveron. Pajusen (2013, 54) mukaan tämä aiheut-

taa helposti ongelman kilpailuneutraliteettiin, sillä kunnan oma työ on verotonta. Tämän johdosta on luotu kunnille kuntapalautusjärjestelmä, joka mahdollistaa kunnille verotonta toimintaa varten tehtyihin hankintoihin kohdistuvan veronvähennys-oikeuden. Kunta ostaa siis verottomaan toimintaan tarkoitettut palvelut tai tavarat verollisina ja saa valtiolta veron osuuden hyvityksenä, mitä se ei voisi siis normaalisti vähentää. Tämä mahdollistaa sen, että kunnan omana työnä tehty tai ostettuna tehty työ on verotuksellisesti samassa asemassa.

3.3.2 Tulovero

Kunnat ovat pääsääntöisesti vapautettuja tuloverosta. Tuloverolain 21 §:n mukaan kunta on osittain verovapaa yhteisö. Lain mukaan kunta on tuloverovelvollinen ainoastaan

elinkeinotulosta ja muuhun kuin yleiseen tai yleishyödylliseen tarkoitukseen käytetyn kiinteistön tai kiinteistön osan tuottamasta tulosta. Kunta ei ole verovelvollinen omalla alueellaan harjoittamansa elinkeinotoiminnan tuottamasta tulosta eikä omalla alueellaan sijaitsevan kiinteistön tuottamasta tulosta.

Kunnan omistamaan yhtiöön ei sovelleta osittain verovelvollisten yhteisöjen verolainsäädäntöä vaan ne ovat itsenäisiä verovelvollisia ja näin ollen tuloverolain piirissä. Poikkeuksena on kunnan omistama osakeyhtiö, joka harjoittaa kunnan alueella asuntojen hankintaa, omistamista ja vuokrausta. Lain 21 § 1 momentin 3 kohdan mukaan tällainen osakeyhtiö on vapautettu tuloverosta. Edellytyksenä on, että kunta on omistanut yhtiön kokonaan sen perustamisesta saakka, eikä yhtiö jaa eikä ole jakanut osinkoa. Yhtiö ei saa myöskään harjoittaa muuta kuin edellä mainittua toimintaa, eikä se saa omistaa muuta kuin asuinhuoneistojen hallintaan oikeuttavien asunto-osakeyhtiön osakkeita ja yksinomaan asumiskäyttöön varattuja kiinteistöjä sekä oman toimintansa kannalta välttämätöntä omaisuutta. Lisäksi yhtiön täytyy noudattaa kunnan vahvistamia asukasvalintaperusteita.

3.3.3 Kuntien erityiskohtelu muissa verolajeissa

Kunnilla on edellä mainittujen tulo- ja arvonalisäverojen lisäksi erityiskohtelu myös joissain muissa verolajeissa. Tällaisia verolajeja ovat yleisradiovero, josta säädetään laissa yleisradioverosta 31.8.2012/484. Lain 3 § mukaan kunnat eivät kuulu yleisradioverolain piiriin vaan ovat verosta vapautettuja. Sama verovapaus koskee tuloverolain 20 §:ssä mainittuja yhteisöjä. Yleisradioveron suuruus on tällä hetkellä, mikäli verotettava tulo on yli 50 000 euroa, 140 euroa lisättyä 0,35 prosenttia 50 000 euroa ylittävältä osalta. Vero on kuitenkin korkeintaan 3 000 euroa vuodessa. (Laki yleisradioverosta 484/2012.)

Kiinteistöveron osalta kunta on vapautettu verosta sen omalla alueellaan sijaitsevan kiinteistön osalta. Verovapaus koskee kiinteistöjä myös, jos kunta harjoittaa niissä liiketoimintaa liikelaitosmuodossa. Sen sijaan kuntien osakeyhtiöt kuuluvat kiinteistöveron piiriin ja joutuvat näin ollen maksamaan kunnalle kiinteistöveroä omista kiinteistöistään. Niin ikään, mikäli kunta omistaa kiinteistöjä toisen kunnan alueella, joutuu se maksamaan niistä kiinteistöveroä sille kunnalle, minkä alueella ne sijaitsevat. (Kiinteistöverolain soveltamisohje 2016, 3.8.)

Varainsiirtovero on vero, jota maksetaan valtiolle kiinteistön tai arvopapereiden luovutuksesta. Veron määrä on tällä hetkellä kiinteistöjen osalta 4 prosenttia kauppahinnasta ja osakkeiden osalta 1,6 prosenttia. Varainsiirtoverolain 10 §:n mukaan kiinteistöjä hankkiessaan kunta on vapautettu varainsiirtoverosta. Saman lain 26 §:n mukaan kunnan ei ole suoritettava varainsiirtoveroä, mikäli se hankkii lunastusoi-keuttaan käyttämällä asunto- tai kiinteistöosakeyhtiön osakkeita tai hankkii sellaisia asuinhuoneistotalon osakkeita, jonka hankkimiseen on käytetty asuntotuotantolain tai aravalain mukaista asuntolainaa.

3.4 Hankinta

van Weelen (2010, 3) mukaan hankinnat ovat usein keskeinen ja laaja-alainen osa yritysten ja myös julkisen sektorin toimintaa ja ovat usein arvoltaan yli puolet yritysten tai yhteisöjen liikevaihdosta. Hankinnoilla on tarkoitus turvata tavaroiden ja palveluiden lisäksi henkilöstön tietotaito ja osaaminen, joita tarvitaan yrityksen tai kunnan toimintojen pyörittämiseen ja johtamiseen (van Weele 2010, 408).

Hankinnoissa liikkuu vuosittain suuria summia. Jo pelkästään julkisten hankintojen arvo on Elinkeinoelämän keskusliiton mukaan vuosittain noin 30 miljardia euroa. Julkisiin hankintoihin katsotaan kuuluvaksi kaikki julkisen sektorin hankintaorganisaatioiden tekemät tavara- tai palveluhankinnat, jotka se hankkii oman organisaationsa ulkopuolelta. (Julkiset hankinnat ja julkisten markkinoiden avaaminen 2016.)

Taulukosta 2 nähdään kuntien hankintojen olleen vuonna 2014 lähes 20 miljardia euroa. Tästä tavarahankintojen osuus oli noin 1,6 miljardia ja loput koostuivat palveluhankinnoista ja ulkoisista vuokrista. Kasvua kuntien hankinnoissa vuodesta 2009 vuoteen 2014 on ollut tilastokeskuksen mukaan noin 4,4 miljardia euroa. Kasvua hankinnoissa on ollut siis lähes miljardi euroa vuodessa.

Taulukko 2. Kuntien hankinnat vuosina 2009–2014 (1000 euroa). (Kuntien ja kuntayhtymien talous ja toiminta 2014)

Kuntien käyttötalous muuttujina Alue, Tehtäväluokka, Kustannus- /tuottoerä ja Vuosi

	2009	2014
Koko maa		
700 Käyttötalous yhteensä		
Asiakaspalvelujen ostot valtiolta	27 177	73 741
Asiakaspalvelujen ostot kunnilta	481 301	852 383
Asiakaspalvelujen ostot kuntayhtymiltä	5 797 701	7 604 692
Asiakaspalvelujen ostot muilta	1 830 154	2 439 520
Muiden palvelujen ostot	5 365 712	6 621 745
Aineet, tarvikkeet ja tavarat (ml. varastojen lisäys/vähennys)	1 517 602	1 599 676
Vuokramenot, ulkoiset	412 936	601 579
Yhteensä	15 432 583	19 793 336

Vertailuvuosina kuntien kaikki toimintakulut, sisältäen poistot ja vyörytyserot, ovat olleet vuonna 2009 33,7 miljardia euroa ja vuonna 2014 38,7 miljardia euroa. (Taulukko 3). Näistä luvuista voidaan todeta kuntien hankintojen osuuden muihin menoihin kasvavan kaiken aikaa, ollen vuonna 2009 45,8 prosenttia ja 2014 jo 51,1 prosenttia.

Taulukko 3. Kuntien menot vuosina 2009–2014 (1000 euroa). (Kuntien ja kuntayhtymien talous ja toiminta 2014)

Kuntien käyttötalous muuttujina Alue, Tehtäväluokka, Kustannus- /tuottoerä ja Vuosi

	2009	2012
Koko maa		
700 Käyttötalous yhteensä		
Toimintamenot yhteensä	32 184 064	36 941 956
Poistot ja arvonalentumiset	1 203 956	1 406 239
Vyörytyserät (menot)	346 260	344 984
Yhteensä	33 734 280	38 693 179

3.4.1 Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) astui voimaan 1.1.2017 ja se korvasi aiemman lain julkisista hankinnoista (30.3.2007/348). Laki säätelee julkisen hankintayksikön hankintoja ja sen tarkoitus on tehostaa ja valvoa julkisen rahan käyttöä, edistää laadukkaita ja innovatiivisia hankintoja sekä turvata tasapuolisuus yrityksille ja yhteisöille osallistua julkisten hankintojen tarjoamiseen. (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista, 1 §.)

Laki edellyttää hankintayksikön kilpailuttamaan kaikki kynnysarvot ylittävät hankinnat. 1.1.2017 voimaan tullessa uudessa hankintalaissa kansalliset kynnysarvot ilman arvonlisäveroa ovat tavara- ja palveluhankintojen sekä suunnittelukilpailujen osalta 60.000 euroa, rakennusurakoissa 150 000 euroa, erikseen lueteltujen sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnoissa 400 000 euroa, erikseen lueteltujen erityisten palveluhankintojen kohdalla 300 000 euroa ja 500 000 euroa käyttöoikeussopimuksissa.

Julkiset hankintayksiköt on määritelty lain 5 §:ssä seuraavasti:

- 1) *valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset;*
- 2) *evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ja muut viranomaiset;*
- 3) *valtion liikelaitokset;*
- 4) *julkisoikeudelliset laitokset;*
- 5) *mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta 1—4 kohdassa tarkoitetulta hankintayksiköltä.*

Edellä 1 momentin 4 kohdassa julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan oikeushenkilöä, joka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta ja:

- 1) *jota rahoittaa pääasiallisesti 1 momentin 1—4 kohdassa tarkoitettu hankintayksikkö;*
- 2) *jonka johto on 1 momentin 1—4 kohdassa tarkoitetun hankintayksikön valvonnan alainen; taikka*

3) jonka hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitettu hankintayksikkö nimeää yli puolet.

Kunnat ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä ja niihin katsotaan kuuluvan kunnan päätösvaltaa käyttävät toimielimet ja sen yksiköt. Kilpailuttamisveloitteen piiriin ei katsota kuuluvan kunnan sisäiseen organisaatioon kuuluvat osastot, virastot, liikelaitokset ja muut yksiköt, mikäli hankinta tapahtuu näiden välillä. Julkisoikeudellisiin laitoksiin voidaan katsoa kuuluvan myös kunnalliset osakeyhtiöt, mikäli niiden ensisijainen tavoite ei ole tuottaa liikevoittoa omistajalleen. Toisaalta sitten taas mikäli kunnallisen osakeyhtiön toiminta on teollista tai kaupallista, sen ei katsota kuuluvan hankintalain piiriin. Kunnalliset vuokrataloyhtiöt ovat yksi esimerkki julkisoikeudellisista laitoksista kunnissa. (Pekkala 2014, 21, 92.)

3.4.2 In house -hankinnat

Sidosyksikköhankinta, toiselta nimeltään In house-hankinta on sellainen hankinta, jonka jokin hankintayksikkö tekee oman organisaationsa sisällä. Tällainen In house-hankinta voi olla, vaikka kunnan ostama rakennus- tai siivouspalvelu omalta sidosyksiköltään. Sidosyksikköasetelman edellytyksenä on, että tavaran tai palvelun myyjä on hankintayksiköstä muodollisesti erillinen ja päätöksenteon kannalta itsenäinen oikeushenkilö. Toinen edellytys on, että hankintayksikkö valvoo myyjänä toimivaa yksikköä saamalla tavoin kuin omia toimipaikkojaan. Kolmas edellytys sidosyksikköasetelman täyttymiseen on, että myyjäosapuoli harjoittaa liiketoimintaansa pääosin sen hankintayksikön kanssa, jonka määräysvaltaan se kuuluu. Tällaisessa tapauksessa myynnin pitäisi siis tapahtua pääasiallisesti omistajille. Omistajiksi luokitellaan sellaiset tahot, joilla määräysvalta yhtiössä täyttyy. Näiden kolmen edellytyksen lisäksi sidosyksikössä ei saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa. Toisin sanoen kunnan ollessa omistajana yhtiössä, josta se tekee hankintoja, ei saa olla yksityistä omistusta, muutoin sidosyksikkömääritelmä ei täyty. (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 15 §.)

Edellä mainittu liiketoiminnan pääasiallinen harjoittaminen tarkoittaa lain 15 § mukaan korkeintaan 5 prosentin tai 500 000 euron osuutta muille kuin omistajilleen. Mikäli vastaavaa markkinaehtoista toimintaa ei ole, prosenttiosuus on 10 ja 500 000 euron rajoitusta ei sovelleta lainkaan.

Pekkanen (2014, 172) mukaan In house-hankintaa on luonnollisesti myös, mikäli hankintayksikkö hankkii tuotteen tai palvelun sellaiselta yksiköltä joka ei ole hankintayksiköstä muodollisesti erillinen ja päätöksenteon kannalta itsenäinen. Tällaisessa tapauksessa sidossuhdetta ei ole tarpeen arvioida, vaan hankintaa voidaan pitää suoraan oman organisaation sisäisenä hankintana, eikä sitä näin ollen tarvitse kilpailuttaa hankintalain mukaisesti. Tällaisessa hankinnassa ei ole tarpeen myöskään arvioida sitä, toimiiko myyjä kilpailuilla markkinoilla vai ei. Edellä mainittuja sidosyksikkörajoituksia ei sovelleta hankintoihin, jotka tapahtuvat esimerkiksi kunnan kahden toimialan kesken tai kunnan ja sen liikelaitoksen välillä. Sen sijaan kunnalliset osakeyhtiöt ovat muodollisesti erossa kunnasta ja näiden yhtiöiden välinen arviointi sidossuhteesta kuntaan on tehtävä jokaisessa tapauksessa erikseen. Esimerkiksi kunnalliset vuokrataloyhtiöt on luokiteltu sellaisiksi yhtiöiksi, jotka tuottavat palveluita omistajalleen eli kunnalle. Tämä sen vuoksi, että vuokrataloyhtiöt valitsevat vuokralaiset monesti myös sosiaalisin tai muutoin ei-kaupallisin perustein. Näin ollen sidosyksikkö määritelmä täyttyy ja kunnan ja sen omistaman yhtiön välisiä hankintoja ei tarvitse kilpailuttaa.

Lakiin julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 15 §:ään on lisätty maininta ns. käänteisestä sidosryhmähankinnasta, joka määrittelee sidosyksikköhankinnoista niin, että mikäli sidosyksikkö, joka on myös hankintayksikkö, tekee hankinnan sitä määräysvaltaa käyttävältä hankintayksiköltä, lakia ei sovelleta sellaiseen hankintaan. Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi kunnallinen osakeyhtiö voi hankkia palveluita kunnalta ilman hankintalain mukaista kilpailutusvelvoitetta (HE 108/2016, 104).

3.5 Tilinpäätös

Kuntatalouden talousarviomalli pohjautuu neljään pääkohtaan: käyttötalouteen, investointiosaan, rahoituslaskelmaan ja tuloslaskelmaan. Käyttötalous- ja investointiosan tarkoitus on kertoa se, mihin kunta aikoo talousarviossaan rahaa käyttää, mihin palveluihin rahaa kohdennetaan. Tuloslaskelmaosa taas kertoo kunnan tulorahojen riittävyyden palvelutuotannon menoihin. Rahoitusosa puolestaan kertoo sen, mistä rahat ovat tulleet. Onko selvitty omalla pääomalla vai onko jouduttu turvautumaan vieraaseen pääomaan. (Kunnan ja kuntayhtymän talousarvio ja – suunnitelma 2011, 17.)

Rahoituksen osalta kunnallinen virastomuotoinen toiminta eroaa liikelaitos- tai yhtiömallista tulorahoituksen suhteen. Kunta käyttää toimintaansa verotuottoja, valtionosuuksia ja toimintansa tuottoja, mutta liikelaitos tai yhtiö rahoittaa toimintansa pääasiassa toiminnastaan saaduilla tuloilla ja vieraalla pääomalla. (Yleisohje kunnallisen liikelaitoksenkirjanpidollisesta käsittelystä 2013, 7.)

Kunnallinen liikelaitos voidaan perustaa hoitamaan tehtävää, joka on liiketoimintaa, tai tehtävää voidaan liikelaitoksessa hoitaa liiketaloudellisin perustein. Hallituksen esityksessä (HE 263/2006) liiketoiminta määritellään sellaiseksi toiminnaksi, joka vähintäänkin pitkällä aikavälillä kattaa varsinaisen toimintansa ja investointiensä rahoituksen omalla toiminnallaan. Liikelaitokselle voidaan antaa myös tehtävä, joka ei ole varsinaista liiketoimintaa, vaikka sitä hoidetaankin liiketaloudellisin perustein. Liiketaloudellisin perustein hoidettu tehtävä katsotaan olevan silloin kun toiminnan tuotot kattavat toiminnasta syntyvät menot. (Mts. 7.)

Liikelaitos on osa kuntaa, ja sen kirjanpito on osa kunnan kirjanpitoa. Kunnallisen tai kuntayhtymän liikelaitoksen kirjanpito on eriytettävä kunnan varsinaisesta kirjanpidosta, mutta se ei kuitenkaan ole itsenäinen kirjanpitovelvollinen vaan kuntalain 67 §:n mukaan kunta tai kuntayhtymä on kirjanpitovelvollinen myös liikelaitostensa kirjanpidosta. Liikelaitoskuntayhtymä sen sijaan on itsenäinen kirjanpitovelvollinen ja sillä on erillinen kirjanpito ja tilinpäätös.

Liikelaitoksen rahoitus perustuu, kuten todettua, toiminnastaan saatuihin tuottoihin ja mahdolliseen vieraaseen pääomaan. Kunta voi perustaa liikelaitoksen hoitamaan myös peruspalveluitaan, jolloin liikelaitoksen on mahdollista saada asiakasmaksujen lisäksi korvausta kunnalta tai joltain sen tulosyksiköltä. (Yleisohje kunnallisen liikelaitoksenkirjanpidollisesta käsittelystä 2013, 9.)

Liikelaitoksen tilikausi on kalenterivuosi ja sen on laadittava erillistilinpäätös. Tilinpäätös käsitellään valtuustossa ja liitetään kunnan tilinpäätökseen. Liikelaitoksen tilinpäätöksessä on oltava tase, tuloslaskelma, rahoituslaskelma, talousarvion toteutumisvertailu sekä toimintakertomus. Näiden lisäksi tilinpäätöksessä on oltava tarvittavat liitetiedot taseesta, tuloslaskelmasta ja rahoituslaskelmasta. Liikelaitoksen tilinpäätöksen allekirjoittavat johtokunnan jäsenet sekä liikelaitoksen johtaja. (Mts. 9.)

Vastoin kuin liikelaitokset, kuntayhtiöt ovat itsenäisiä talousyksiköjä ja niillä on kunnasta erillinen kirjanpito ja kirjanpitovelvollisuus. Kuntayhtiöillä on omat menot, tulot ja varallisuus. Kuntayhtiöt, säätiöt, yhdistykset ja muut yhteisöt yhdessä kunnan kanssa muodostavat kuntakonsernin. Tämän konsernin tilinpäätöksessä huomioidaan kunnan lisäksi konsernin kaikki yksiköt. Konsernin tilinpäätökseen huomioidaan pääsääntöisesti kaikki sellaiset kuntaomisteiset yhtiöt ja yhteisöt, joihin sillä on määräysvalta. (Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän konsernitilinpäätöksen laatimisesta 2015, 7, 12.)

Esitettäessä kunnan talouslukuja ja nykyään varsinkin kuntien velkaantumista, käytetään tilastoissa usein pelkkiä kunnan tilinpäätöksestä saatuja lukuja. Ei siis konsernitilinpäätöksestä saatuja tietoja, vaan pelkästään kunnan ja sen mahdollisten liikelaitosten yhdistetystä tilinpäätöksestä saatuja lukuja. Jotta kunnista saataisiin vertailukelpoiset luvut, pitäisi vertailla koko kuntakonsernin tilinpäätöksen lukuja. Vuonna 2015 voimaan tullut kuntalaki korostaakin konsernitilinpäätöksen merkitystä ja velvoittaa-kin kaikkia kuntia laatimaan ja sisällyttämään tilinpäätökseensä aina konsernitilinpäätöksen, mikäli kunnassa vallitsee konsernisuhde. (Mts. 5,6.)

Kuntalain muutoksen jälkeiset yhtiöittämiset varsinkin vuonna 2014 näkyvät myös kuntien talustilastoissa. Tilastokeskuksen kuntatalouden tunnuslukujen mukaan (taulukko 4) kuntien vuosikate, joka on kunnan tuloslaskelmassa välitulos ja ilmaisee

sen tulo-rahoituksen joka juoksevien menojen jälkeen jää investointien ja lainojen lyhennyksiin, olisi ollut vuonna 2015 ilman yhtiöittämiä noin 310 miljoonaa euroa suurempi. Vuosikatteen pienenemiseen vaikutti erityisesti yhtiöittämisistä johtuneet 1,1, miljardin kuntien myyntituottojen väheneminen. Myyntituottojen väheneminen vaikutti myös kuntien toimintakatteeseen, joka ilmaisee toimintatuottojen ja -kulujen välisen erotuksen. Toimintakate pieneni noin miljardilla vuonna 2015 verrattuna vuoteen 2014. Kuntien toimintakatteet ovat aina miinusmerkkiset, sillä kuntien tuloslaskelmassa verotulot ja valtionavut esitetään vasta toimintakatteen jälkeen, joten käytännössä toimintakate ilmaisee sen, kuinka paljon kunnan toimintoista jää rahoitettavaksi verovaroin ja valtion tuilla. (Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tuloslaskelman laatimisesta 2011, 21.)

Taulukko 4. Kuntien tunnuslukuja vuosina 2014 ja 2015 (1 000 euroa)

Kuntien tilinpäätökset

		2014	2015
Koko maa	Toimintatuotot yhteensä	8 655 777 €	7 551 113 €
	Toimintakulut yhteensä	36 589 333 €	36 491 515 €
	Toimintakate	-27 431 635 €	-28 430 832 €
	Vuosikate (tuloslaskelma)	2 222 311 €	1 911 870 €

Lähde: Tilastokeskus, Kuntien talous

Yhtiöittämisellä on siis vaikutusta kunnan tilinpäätöksen lukuihin. Tuloslaskelman lisäksi vaikutuksia voi olla myös taseeseen. Kuntayhtiöillä voi omassa taseessaan olla merkittäviä omaisuuseriä ja toisaalta myös vierasta pääomaa, joka osaltaan saattaa parantaa kunnan tilinpäätöksen tunnuslukuja.

4 YHTIÖITTÄMINEN HALLINNON NÄKÖKULMASTA

Kunnan yhtiöittäessä toimintansa osakeyhtiömuotoon, tullaan uudessa osakeyhtiössä soveltamaan osakeyhtiölakia ja mahdollista erikoislainsäädäntöä. Liikelaitos- tai virastomuotoista toimintaa ohjaa vastaavasti kuntalaki. Tässä luvussa tarkastellaan eri lakien eroavaisuuksia kunnan ja kunnallisen osakeyhtiön kannalta. Keskeisiä kohtia ovat päätöksentekoon ja julkisuuteen liittyvät seikat.

4.1 Kunnan päätöksenteko

Jokainen kunta Suomessa on rakennettu omaksi poliittiseksi kokonaisuudekseen, joka luo toimintaedellytykset luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Tätä kokonaisuutta ohjaa lainsäädäntö, ylimpänä kuntalaki. Kuntalain lisäksi kunnan toimintaa ohjaa muun muassa hallintolaki ja hallinnon yleiset periaatteet. Lakien ja asetusten lisäksi jokaisella kunnalla on oltava hallintosääntö, joka ohjaa kunnan toimintaa. (Harjula 2014.) 1.6.2017 voimaan tulevan kuntalain (410/2015) 90 §:n mukaan hallintosäännössä on annettavat määräykset ainakin seuraaviin asioihin:

- 1) hallinnon ja toiminnan järjestämiseen liittyvistä seuraavista asioista:
 - a) toimielimistä ja johtamisesta;
 - b) kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä;
 - c) henkilöstöorganisaatiosta;
 - d) taloudenhoidosta;
 - e) hallinnon ja talouden tarkastuksesta;
 - f) sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta;
- 2) päätöksenteko- ja hallintomenettelyyn liittyvistä seuraavista asioista:
 - a) toimivallan siirtämisestä;
 - b) toimielinten kokoontumisesta;
 - c) varajäsenten kutsumisesta;

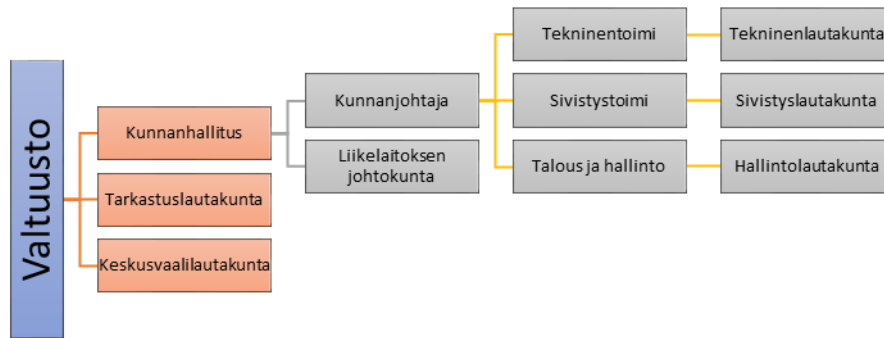
- d) toimielimen puheenjohtajan tehtävistä;*
- e) kokouksen tilapäisestä puheenjohtajasta;*
- f) kunnanhallituksen edustajan ja kunnanjohtajan tai pormestarin läsnäolosta ja puheoikeudesta muiden toimielinten kokouksissa;*
- g) muiden kuin jäsenten läsnäolosta ja puheoikeudesta toimielinten kokouksissa;*
- h) toimielinten päätöksentekotavoista sekä siitä, miten kunta huolehtii, että sähköiseen kokoukseen ja sähköiseen päätöksentekomenettelyyn osallistumiseen tarvittavat tekniset välineet ja yhteydet ovat käytettävissä;*
- i) esittelystä;*
- j) pöytäkirjan laatimisesta, tarkastamisesta ja tiedoksi antamisesta;*
- k) asiakirjojen allekirjoittamisesta;*
- l) asiakirjahallinnon järjestämisestä;*
- m) asiakirjoista tai tiedon antamisesta perittävistä maksuista;*
- n) 23 §:ssä tarkoitetun aloitteen käsittelystä ja aloitteen tekijälle annettavista tiedoista;*
- o) viestinnän periaatteista;*
- p) menettelystä otettaessa asia ylemmän toimielimen käsiteltäväksi;*
- 3) valtuuston toimintaan liittyvistä seuraavista asioista:*
 - a) valtuuston kokousmenettelystä;*
 - b) varavaltuutetun kutumisesta valtuutetun tilalle;*
 - c) valtuutetun aloitteen käsittelystä;*
 - d) valtuutettujen valtuustotyöskentelyä varten muodostamista valtuustoryhmistä;*
 - e) kokouksiin osallistumisesta ja kokouskutsun lähettämisestä sähköisesti;*
 - f) valtuutettujen puheenvuorojen pituudesta yksittäisissä asioissa, jos ne ovat tarpeen kokouksen kulun turvaamiseksi.*

Hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset, joilla turvataan kielilaisa (423/2003) ja muualla laissa säädettyjen kielellisten oikeuksien toteutuminen kunnan hallinnossa.

Kuntalain 90 § ei ole hallintosäännön osalta tyhjentävä ja hallintosäännössä voi olla laissa mainittujen asioiden lisäksi muitakin määräyksiä. Hallintosäännön lisäksi kunnan keskeisiä ohjausvälineitä ovat kuntastrategia, talousarvio ja taloussuunnitelma.

Kuviossa 4 on esitetty esimerkki kunnan organisaatiomallista. Kunnan toimintaa ajatellen kunnassa ylintä valtaa käyttää valtuusto joka muodostuu joka neljäs vuosi kuntavaaleilla valittavista luottamushenkilöistä. Valtuuston lisäksi kuntaorganisaatiossa on yleensä koko joukko erilaisia toimielimiä, kuten lautakuntia, valiokuntia, jaostoja, toimikuntia ja johtokuntia, joille on siirretty omat toimivallat. Lautakunnat ovat kunnanhallituksen alaisia toimielimiä, jotka hoitavat valtuuston päättämiä tehtäviä. Käytännössä lautakunnat vastaavat oman tehtäväalueensa päätöksenteosta ja valmistelevat asioita kunnanhallituksen päätettäväksi. Valtuusto, kunnanhallitus tai lautakunnat voivat perustaa toimintansa tukemiseksi myös erilaisia toimikuntia tai jaostoja. (Harjula 2015, 293–294.)

Liikelaitoksia johtaa johtokunta, jonka tehtävät määrittellään kuntalain 67 §:ssä. Lakiin nojaten liikelaitoksen johtokunnalla on melko itsenäinen asema ja laaja toimivalta. Johtokunta eroaa lautakunnasta, paitsi lakiin perustuvalla toimivalla, myös jäsenten vaalikelpoisuudessa. Siinä missä lautakunnan jäsenen on oltava kuntalain 71 §:n mukaan yleisesti vaalikelpoinen, voidaan johtokuntaan vastaavasti nimetä kuka tahansa 18 vuotta täyttänyt henkilö. Liikelaitoksen johtokunta on joko kunnanhallituksen tai jonkin lautakunnan alainen. Kunta voi oman harkintansa mukaan asettaa johtokuntia myös muihin yksiköihin kuin liikelaitosten johtoon. Näitä voivat olla esimerkiksi koulut ja päiväkodit. (Mts. 295.)



Kuvio 4. Esimerkki kunnan organisaatiosta

4.1.1 Valtuusto

1.6.2017 voimaan tulevan kuntalain 38 §:n mukaan kunnassa ylintä valtaa käyttää siis valtuusto. Valtuuston lisäksi kunnassa on oltava kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Kuntalaki määrittää sekä valtuustolle, että kunnanhallituksen päätösvallan pykälissä 14 ja 39. Valtuuston tehtävät ja roolin kuntalaki määrittää seuraavasti:

Kunnassa on valtuusto, joka vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää kunnan päätösvaltaa.

Valtuusto päättää:

- 1) kuntastrategiasta;*
- 2) hallintosäännöstä;*
- 3) talousarviosta ja taloussuunnitelmasta;*
- 4) omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta;*
- 5) liikelaitokselle asetettavista toiminnan ja talouden tavoitteista;*
- 6) varallisuuden hoidon ja sijoitustoiminnan perusteista;*
- 7) sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista;*
- 8) palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista;*
- 9) takaussitoumuksen tai muun vakuuden antamisesta toisen velasta;*
- 10) jäsenten valitsemisesta toimielimiin, jollei jäljempänä toisin säädetä;*

- 11) luottamushenkilöiden taloudellisten etuuksien perusteista;*
- 12) tilintarkastajien valitsemisesta;*
- 13) tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapaudesta;*
- 14) muista valtuuston päätettäviksi säädetyistä ja määrättyistä asioista.*

4.1.2 Kunnanhallitus

Kunnanhallitus, samoin kuin valtuusto, on kuntalain mukaan pakollinen toimielin kunnassa. Kunnanhallituksella on merkittävä rooli hallinnossa ja talouden hoitamisessa. Kunnanhallitus on se toimielin, joka valmistelee ja myös toimeenpanee valtuuston päätökset.

Kunnanhallituksen päätösvallista ja tehtävistä todetaan 1.6.2017 voimaan tulevassa kuntalain 39 §:ssä seuraavasti:

Kunnanhallituksen tulee:

- 1) vastata kunnan hallinnosta ja taloushoidosta;*
- 2) vastata valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta;*
- 3) valvoa kunnan etua ja, jollei hallintosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa;*
- 4) edustaa kuntaa työnantajana ja vastata kunnan henkilöstöpolitiikasta;*
- 5) vastata kunnan toiminnan yhteensovittamisesta;*
- 6) vastata kunnan toiminnan omistajaohjauksesta;*
- 7) huolehtia kunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä.*

4.1.3 Kuntalaisen mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon

Kunnan valtuusto, hallitus ja eri toimielimet muodostuvat siis pääosin vaaleilla valituista kuntalaisista. Näillä luottamuksen saaneilla kuntalaisilla on näin ollen suoraan mahdollisuus vaikuttaa kunnan päätöksentekoon valtuuston ja eri toimielimien kautta.

Yksittäisellä kuntalaisella on mahdollisuus vaikuttaa kunnan viranhaltijoiden ja toimielinten päätöksiin kunnallishallinnon muutoksenhakujärjestelmän kautta. Tähän muutoksenhakujärjestelmään kuuluu kuntalain 16 luvun mukaan oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus.

Oikaisuvaatimuksen eri toimielimien tai viranhaltijoiden päätöksistä voi tehdä asianosaisen lisäksi kuka tahansa kunnan jäsen. Oikaisuvaatimuksen käsittelee se lautakunta, tai liikelaitoksen tapauksessa johtokunta, joka päätöksen on tehnyt tai jonka alaisuuteen kuuluva viranhaltija oikaisuvaatimuksen kohteena olevan päätöksen on tehnyt. Poikkeuksena tästä ovat jaostot, joiden oikaisuvaatimukset osoitetaan siitä ylempänä olevalle toimielimelle, kuten lautakunnalle tai kunnanhallitukselle. (Harjula 2015, 985–997.)

Oikaisuvaatimus on pakollinen esivaihe kunnallisvalitukseen ja se on tehtävä kirjallisesti 14 vuorokauden kuluessa päätöksen tiedoksisaantipäivästä ja se on käsiteltävä viipymättä siinä toimielimessä, jota oikaisuvaatimus koskee. Käsiteltävään oikaisuvaatimuksen ko. toimielin voi joko muuttaa oikaisuvaatimuksen kohteena olevan hallintopäätöksen, kumota sen tai hylätä oikaisuvaatimuksen. Mikäli oikaisuvaatimus hyväksytään, voidaan alkuperäinen päätös joko kumota tai sitä voidaan muuttaa. (Mts. 896–900.)

Oikaisuvaatimuksen tullessa hylätyksi, voidaan päätöksestä tehdä vielä kunnallisvalitus hallinto-oikeuteen. Kunnallisvalituksen valitusperusteina ovat joko itse päätöksen tai päätöksenteon laillisuusvirheet. Valituksen saa tehdä, mikäli päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä (menettelyä koskevia määräyksiä ja säännöksiä ei ole noudatettu), päätöksen tehnyt toimielin tai viranhaltija on ylittänyt päätösvaltansa,

tai päätös on muuten lainvastainen. Hallinto-oikeuden päätöksestä voivat osapuolet valittaa vielä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. (Mts. 902–907.)

Oikaisuvaatimukset ja kunnallisvalitukset koskevat ainoastaan kuntien toimielimiä sekä viranhaltijoiden päätöksiä, eikä niitä uloteta kunnan omistamiin osakeyhtiöihin. Kunnan osakeyhtiötä, kuten muitakin osakeyhtiöitä, säätelee osakeyhtiölaki, jonka 21 luvun 1 §:n mukaan ainoastaan osakkeen omistaja voi moittia yhtiökokouksen päätöstä, mikäli

asian käsittelyssä ei ole noudatettu menettelyä koskevia tämän lain säännöksiä tai yhtiöjärjestyksen määräyksiä ja virhe on voinut vaikuttaa päätöksen sisältöön tai muuten osakkeenomistajan oikeuteen; taikka päätös on muuten tämän lain tai yhtiöjärjestyksen vastainen.

4.2 Kunnallisen osakeyhtiön päätöksenteko

Kunnallisen osakeyhtiön osakkeita voivat omistaa kuka tahansa julkisoikeudellinen tai yksityinen oikeushenkilö tai yksityinen henkilö. Osakeyhtiössä ylintä päätäntävaltaa käyttää jokaiselle yhtiön osakkaalle tarkoitettu yhtiökokous. Yhtiökokoukset jaotellaan varsinaisiin ja ylimääräisiin yhtiökokouksiin. Varsinainen yhtiökokous on pidettävä vähintään kerran vuodessa, enintään kuusi kuukautta tilikauden päätyemisestä. Varsinainen yhtiökokous vahvistaa tilinpäätöksen, päättää voittovarojen käyttämisestä, myöntää vastuuvapaudet hallitukselle ja mahdolliselle toimitusjohtajalle ja hallintoneuvostolle, valitsee hallituksen, tilintarkastajan ja mahdollisen hallintoneuvoston sekä käsittelee muut yhtiökokouksessa olevat asiat. Ylimääräinen yhtiökokous tulee pidettäväksi jos, hallituksen tai hallintoneuvoston mielestä siihen on aihetta, mikäli käsiteltäväksi tulee sellainen asia, joka yhtiöjärjestyksen mukaan vaatii yhtiökokousmenettelyä tai mikäli vähintään yksi kymmenesosa osakkeen omistajista tai tilintarkastaja sitä vaatii. (Osakeyhtiölaki, 5 luku.)

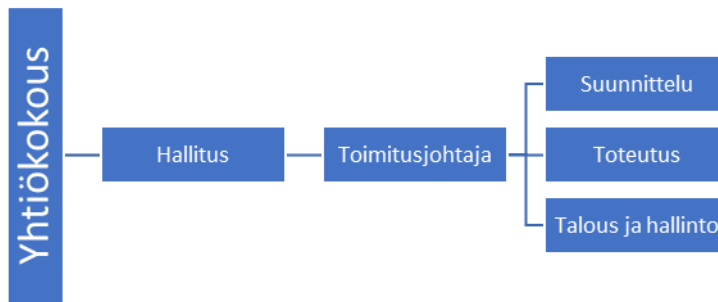
Osakeyhtiölain 6 luvun mukaan osakeyhtiössä on oltava hallitus, jonka nimittää pääsääntöisesti yhtiökokous. Hallituksella on yleistoimivalta, jonka nojalla se on velvollinen huolehtimaan yhtiön hallinnosta ja toimintojen asianmukaisesta järjestämisestä. Hallituksen lisäksi yhtiöllä voi olla toimitusjohtaja sekä hallintoneuvosto.

Penttilän, Uotin ja Vahteran (2015, 88) mukaan kokonaan kunnan omistamassa osakeyhtiöissä hallituksen muodostaa hyvin usein poliittisin perustein valitut jäsenet, vaikka yhtiössä ei mitään poliittista elementtiä olisikaan. Tähän vaikuttaa kuntien poliittiset järjestelmät jossa hallituspaikat nähdään luottamushenkilötoimintana ja hallituspaikat jaetaan pitkälti poliittisin perustein eikä niinkään substanssiosaamisen kautta. Tämä on ristiriidassa vuoden 2015 kuntalain 47 §:n kanssa, jonka mukaan

kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus.

Hallitusjäsenten epäammattimaisuus puolestaan voi johtaa siihen, että hallitus ei välttämättä osaa ohjeistaa ja valvoa yhtiön toimintaa osakeyhtiölain edellyttämällä tavalla ja antaa tällä tavalla kilpailuetua muille yhtiöille. Keskeisenä valintakriteerinä osakeyhtiön hallitusvalinnoissa pitäisi olla henkilön oma osaaminen, yhtiön toimialan tuntemus tai yleinen yritystoiminnan tuntemus. Hallitusvalinnat ovat yksi keskeinen osa myös kunnan omistajaohjausta, jota käsitellään laajemmin luvussa 4.4. (Penttilä, Ruohonen, Uoti & Vahtera 2015, 89–90.)

Vaikka kuntayhtiön hallitus muodostuisikin poliittisin perustein valituista jäsenistä, on kunnanvaltuuston päätäntävällän ulkopuolella olevalla yhtiöllä huomattavasti kevyempi päätöksentekokoneisto verrattuna kunnan omaan päätöksentekoon. Kunnassa ylintä valtaa käyttää valtuusto, joka kokoontuu useita kertoja vuodessa ja päättää muun muassa talousarviosta, kun taas osakeyhtiössä ylintä valtaa käyttää yhtiökokous, joka kokoontuu mahdollisesti vain kerran vuodessa päättääkseen tilinpäätöksestä. Talousarvion osakeyhtiössä päättää lähtökohtaisesti yhtiön hallitus. Yhtiöittämisellä päätöksentekokoneisto pienenee ja byrokratia vähenee, mutta voidaankin perustellusti todeta, että itsenäisen päätösvallan kasvaessa, valitus- ja valvontaoikeus kaventuu. (Pajunen 2013, 31.)



Kuvio 5. Esimerkki osakeyhtiön organisaatiosta

4.3 Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki)

Yksi suurista eroista kunnallisen osakeyhtiön ja virasto- tai liikelaitostoiminnan kannalta on päätöksenteon julkisuus, avoimuus ja kunnallisen demokratian toteutuminen. Suomen perustuslain (11.6.1999/731) 12 §:n mukaan

Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Tämä perustuslain kohta takaa sen, että kunnallinen virasto- tai liikelaitostoiminta on pääsääntöisesti julkista. Kunnallinen osakeyhtiö sen sijaan voi vedota monissa asioissa osakeyhtiölakiin ja näin ollen se voi olla antamatta sellaisia tietoja, jotka muuten kunnan toiminnassa olisivat julkisia.

Suomen perustuslain (11.6.1999/731) ohella myös julkisuuslain 1 §:n mukaan kunnan toimintaa ohjaa julkisuusperiaate, jonka mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkista ja jokaisella on oikeus saada tietoa julkisista asiakirjoista. Lain tarkoituksena on 3 §:n mukaan

toteuttaa avoimuutta, hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Laakson (2009, 32) mukaan Suomi voidaan jakaa kolmeen lohkoon, joita laki viranomaisten julkisuudesta koskee: valtion hallinto, kunnallishallinto sekä välillinen julkishallinto. Näiden lisäksi julkiseen hallintoon kuuluvat Ahvenanmaan maakuntahallinto, evankelisluterilainen kirkko sekä ortodoksinen kirkko.

Valtion hallinto jakautuu keskus-, alue- ja paikallishallintoihin. Keskushallintoon kuuluvat ministeriöt sekä niiden alaiset laitokset ja virastot, kuten Liikennevirasto ja Opetushallitus. Aluehallintoon kuuluu taas puolestaan Aluehallintovirastot sekä Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Paikallishallinnon muodostavat puolestaan paikalliset virastot ja laitokset, kuten poliisilaitos, ulosottovirastot ja maistraatit. (Valtion hallinto, nd.)

Välillisellä julkishallinnolla tarkoitetaan sellaisia julkisten tehtävien hoitamia tahoja jotka organisatorisesti sijoittuvat valtion tai kunnan ulkopuolelle. Tällaisia tahoja ovat itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, kuten Kansaneläkelaitos ja yliopistot, julkisoikeudelliset yhdistykset, kuten Liikenneturva ja Suomen punainen risti sekä tietyt yksityisoikeudelliset yhdistykset sekä luonnolliset henkilöt, kuten kalastuksen- ja eläinsuojeluvalvojat. (Laakso 2009, 33.)

Julkisuuslain soveltamisalue on hyvin laaja. Sitä sovelletaan sekä valtion, että kunnan viranomaisiin. Kunnissa viranomaisilla tarkoitetaan niiden toimielimiä, liikelaitoksia sekä yksittäisiä viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä, mikäli he käyttävät itsenäistä päätösvaltaa. Lakia sovelletaan myös kunnan tilintarkastajaan. Sen sijaan erilaisiin työryhmiin ja johtokuntiin lakia ei sovelleta, eikä myöskään kunnallisiin osakeyhtiöihin. (Harjula 2015, 283.)

Kunnalliset osakeyhtiöt ovat siis julkisuuslain ulottumattomissa. Tätä on pidetty monessa keskustelussa epäkohtana ja on perään kuulutettu Ruotsin mallia. Ruotsissa salassapitolain (Sekretesslagen SFS 1980:100) mukaan yksityisillä henkilöillä on oikeus saada tietoja kunnallisista yhtiöistä. Suomessa taas on lähdetty siitä ajatuksesta, että kunnat toimiessaan kilpailutilanteessa markkinoilla osakeyhtiömuodossa, on niillä oltava samanlaiset säännöt myös toiminnan julkisuuden ja muutoksenhakuprosessin mahdollisuuden kannalta kuin yksityisilläkin osakeyhtiöillä. (HE 32/2013, 4.6.)

4.4 Kunnallisen osakeyhtiön omistajaohjaus

Omistajaohjaus määritellään hallituksen esityksessä (HE 268/2014) seuraavasti:

Omistajaohjaus on viestintää omistajan tavoitteista ja vaatimuksista kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen sekä osakkuusyhteisöjen ja kuntien yhteistoimintaorganisaatioiden johdolle (HE 268/2014, 72).

Hallituksen esityksessä (HE 32/2013, 28) todetaan kuntien yhtiöittämissä lisäävän tarvetta omistaja- ja konserniohjauksen vahvistamiseen kunnissa, jotta voidaan taata toiminnan kokonaistaloudellinen hoitaminen. Esityksessä todetaan myös, että omistajaohjauksella voidaan yhtiöissäkin turvata kunnan tahto esimerkiksi toiminnan suuntaamisessa.

Kuntakonserniin kuuluvaan osakeyhtiöön sovelletaan siis osakeyhtiölainsäädäntöä. Näin ollen kunnallisen osakeyhtiön päätösvalta ei suoraan ulotu kunnanhallitukseen tai valtuustoon, vaan osakeyhtiön päätäntävaltaa käyttää yhtiökokous. Sen sijaan, kuten edellisessä hallituksen esityksessäkin todettiin, voidaan hyvällä ja vahvalla omistajaohjauksella vaikuttaa kunnan osakeyhtiön toimintaan.

Osakeyhtiölaki tarjoaa runsaasti mahdollisuuksia yhtiön toiminnan ohjaamiseen nimenomaan yhtiöjärjestyksen kautta. Hallituksen esityksen (HE 268/2014, 72) mukaan tätä mahdollisuutta ei ole aina kunnissa kuitenkaan osattu hyödyntää, vaikka yhtiöjärjestyksen kautta kunta voikin yhtiönsä toimintaa ohjata. On kuitenkin muistettava, että kunta ei saa antaa sellaisia sitovia velvoitteita yhtiölleen yhtiöjärjestykseen kirjattavaksi, mikäli nämä ovat osakeyhtiölain vastaisia. Yhtiöjärjestyksestä voidaan käyttää myös kunnan tavoitteiden asettelussa. (HE 268/2014, 72.)

Yhtiöjärjestys on omistajaohjauksen kannalta varsin merkittävä asiakirja. Vaikka osakeyhtiölaki ei säädi muista ohjeista kuin yhtiöjärjestyksestä, voi osakeyhtiössä tuki muitakin toimintaa ohjaavia ohjeita olla. Tällaisia voivat olla esimerkiksi yhtiön sisäiset hallinnointi- ja ohjausjärjestelmät (Corporate Governance) tai jotkin muut, vaikkapa yhteiskuntavastuuseen liittyvät eettiset ohjeet. Leväisen (2014, 40) mukaan tällaisten ohjeiden tulisi olla kuitenkin enemmän periaatteellisia ja yhtiön toimintaa

ohjaavia, kuin yksittäisiin tapauksiin pureutuvia ohjeita. On muistettava, että osakeyhtiöllä on kuitenkin operatiivinen johto, hallitus ja yleensä toimitusjohtaja, jotka osakeyhtiölain mukaan johtavat yhtiön operatiivista toimintaa ja joiden vastuulla on yhtiölle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen.

Kunnan omistajaohjaus voi siis tapahtua yhtiöjärjestyksen ja erilaisten ohjeiden ja asiakirjojen kautta, mutta se ei voi tapahtua suoraan yhtiölle. Sen sijaan kunta voi ohjeistaa omia yhtiökokous- tai hallitusedustajia toimimaan kunnan haluamalla tavalla. Lisäksi kunnan konserniohjeessa voi olla asetettu velvollisuus hakea ennakkosuostumus omistajalta tiettyihin yhtiön merkittäviin toimenpiteisiin. (Penttilä, Ruohonen, Uoti & Vahtera 2015, 85.)

Hallituksen esityksessä (HE 2014/268, 172) todetaan, että omistajaohjaus ei voi jäädä pelkästään edellä mainittuihin asiakirjoihin, vaan hyvää omistajaohjausta on myös epämuodollinen ohjaus ja keskustelu yhtiöön kohdistuvista tavoitteista ja vaatimuksista. Omistajaohjaus esimerkiksi yhtiöjärjestyksen kautta ei lopu yhtiöjärjestyksen laadintaan, vaan aktiivinen omistajaohjaus käsittelee ja muuttaa tarvittaessa yhtiöjärjестystä myös yhtiön perustamisen jälkeen.

Kunta ei voi siis ohjata ja valvoa osakeyhtiötään samalla tavoin kuin omaa sisäistä organisaatiotaan. Yhtiön sitouttaminen kunnan muuhun konserniin voi tapahtua esimerkiksi edellä mainitulla yhtiöjärjestyksellä, perustamissopimuksella, muilla sopimuksilla (esimerkiksi konserniohjeella), hallituksen jäsenten valinnalla sekä antamalla ohjeita kuntaa edustaville henkilöille. Kuntayhtiön tulisi jo hyvän hallintotavan mukaan ottaa toiminnassaan ja päätöksenteossaan huomioon kunnan konserniohjaus ja omistajapoliittiset tavoitteet. (Kuntalaki 410/2015, 46 §.)

Penttilä ja muut (2015) ottavat tutkimusjulkaisussaan *Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa* voimakkaasti kantaa kuntien omistajaohjaukseen ja sen vahvistamiseen. Penttilä ym. ovat huolissaan muun muassa siitä, että kunnat ovat saattaneet perustaa yhtiöitä ilman, että perustamisen tarkoitusta olisi edes kunnolla mietitty. Yhtiöt ovat voineet toimia vuosia ilman, että yhtiön johto olisi edes tietoinen siitä, mitä kunta omistajana yhtiöltä odottaa.

Penttilä ym. listaavat kolme keskeistä kysymystä koskien kuntayhtiöiden käyttämistä:

1. *Miten kuntayhtiölle asetetaan tarkoitus?*
2. *Miten tämän tarkoituksen toteutumisesta huolehditaan mahdollisimman hyvin?*
3. *Seurataanko yhtiön toimintaa valistuneen omistajan ottein?*

Osakeyhtiölain näkökulmasta ensimmäiseen kysymykseen on helppo vastata. Lain 1:5 §:ssä todetaan osakeyhtiön tarkoituksen olevan tuottaa voittoa omistajilleen. Ellei yhtiöjärjestyksessä ole muuta määrätty, koskee voiton tavoittelu myös kuntayhtiöitä. Yleensä kuntayhtiöiden yhtiöjärjestyksessä ei ole asetettu mitään tarkoitusta toiminnalle, joten laissa mainittu voiton tuottaminen jää siten yhtiön toiminnan tarkoitukseksi ja yhtiön toimivan johdon on sitä tavoitetta edistettävä. Mikäli yhtiön toiminnan tarkoitusta ei ole määritelty yhtiöjärjestyksessä, voidaan helposti ajatella, ettei omistajaohjaukseen ole kovin korkealla tasolla. (Penttilä ym. 2015, 76–77.)

Usein kuntayhtiöiden tarkoitus ei ole kuitenkaan tuottaa voittoa omistajalleen, vaan yhtiön tarkoitus voi olla yleishyödyllinen tai sen tarkoitus voi olla esimerkiksi palveluiden tai hyödykkeiden tuottaminen kunnalle omakustannusperiaatteella. Mikäli voiton tavoittelusta poiketaan, on siitä syytä mainita selvästi yhtiöjärjestyksessä epäselvyyksien vuoksi. Mikäli kuntayhtiön tavoitetta ei aseteta selvästi yhtiöjärjestykseen, saattaa yhtiön johdon olla vaikea määritellä sitä, mitä heidän tulisi yhtiössä edistää, toteuttaakseen osakeyhtiölain 1:8 §:n mukaisen huolellisuusveloitteensa. Yhtiön toiminnan-, toimialamäärittelyn ja tavoitteiden asetteluun jälkeen on omistajaohjauksen kannalta tärkeää kiinnittää huomio siihen, kuinka asetettuihin tavoitteisiin päästään parhaalla mahdollisella tavalla. Keskeistä on kunnan omistajastrategia ja kuinka sitä toteutetaan ja millaiseksi yhtiön johto muodostuu. (Mts. 84.)

Keskeisimmät omistajaohjauksen tavoitteet katsotaan olevan yhtiön kehittäminen, yhtiön pitkäjänteisen kasvun tukeminen sekä vastuun edistäminen. Ne työkalut, joita tavoitteiden saavuttamiseen tarvitaan, ovat hallitusvalinnat, omistajan panostus johdon sitouttamiseen ja johtamisresursseihin, hyvän hallintotavan kehittäminen ja omistajastrategia. (HE 2014/268, 172.)

5 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

Tutkimuksen tehtävänä oli löytää vastaukset tutkimuskysymyksiin ”*Millaisia syitä ja seurauksia on kuntien yhtiöittämisspäätöksillä ja millaisia kokemuksia kunnilla on omistajaohjauksen toteuttamisesta?* Näihin kysymyksiin haettiin vastausta teoreettisesta viitekehyksestä sekä kyselystä kuntiin ja siellä työskenteleville johtaville viranhaltijoille.

5.1 Aineiston kuvaus

Tutkimus tehtiin kyselytutkimuksena, joka toteutettiin 15.2.–1.3.2017. Kysely lähetettiin Suomen jokaiseen 10 000–20 000 asukkaan kuntaan. Näitä kuntia on 42 kpl. Opinnäytetyön tilaaja rajattiin kyselystä pois. Kysely koostui avoimista kysymyksistä (ks. liite 1). Vastaajat olivat joko kunnan- tai kaupunginjohtajia, talousjohtajia tai teknisiä johtajia. Vastaajien keskimääräinen työkokemus julkishallinnosta oli 24 vuotta.

Avoimet kysymykset lähetettiin sähköpostitse jokaiseen kriteerit täyttävään kuntaan aineistonkeruun nopeuttamiseksi. Vastauksia saatiin kahdeksasta kunnasta, joten tutkimusaineistoksi rakentui kahdeksan kunnan viranhaltijan kirjoittamat avoimet vastaukset. Aineisto oli monipuolinen ja rikas ja sisälsi useita erilaisia ratkaisumalleja yhtiöittämiseen sekä omistajaohjaukseen, joten se voidaan myös katsoa riittäväksi laadullisen tutkimuksen näkökulmasta. Laadullisella tutkimuksella ei pyritä yleistettävyyteen, vaan ilmiön mahdollisimman hyvään kuvaukseen ja käsittelyyn. Annetut vastaukset käsittelivät tiiviisti ja asiantuntevasti tutkimuskysymysten aihepiiriä ja aineisto oli hyvin hyödynnettävissä tutkimuskysymysten analyysiä ajatellen. Annetut vastaukset olivat selkeitä ja vastasivat hyvin kysytyihin kysymyksiin. Aineistosta oli nähtävissä, että kysymykset oli ymmärretty hyvin ja vastaajilla oli selvästi ammattitaitoa vastata esitettyihin kysymyksiin.

Tutkimuskyselyn aineistosta oli nähtävissä, mitä toimintoja kunnat ovat yhtiöittäneet ja oliko kunnilla kyselyhetkellä yhtiöittämissuunnitelmia. Kyselyn vastaukset osoittivat, että yhtiöittämissä oli kunnissa tehty ja yhtiöitettyjen toimintojen kirjo oli melko laaja. Toisaalta oli huomionarvoista, että kunnat olivat yhtiöittäneet paljon myös samoja toimintoja. Tästä yhtenä esimerkkinä ovat elinkeino- ja yrityspalvelut, jotka oli yhtiöitetty 62 %:ssa vastaajakunnista.

Osa yhtiöitettyistä toiminnoista oli selkeästi sellaisia, joita kuntalain yhtiöittämisvelvoite koskee, mutta osa taas oli sellaisia, joita ei lain mukaan olisi tarvinnut yhtiöittää. Esimerkiksi vesihuolto oli sellainen toiminto, jonka osa vastaajakunnista oli yhtiöittänyt, vaikka kuntalaisissa on nimenomaan maininta, että vesihuoltoa ei yhtiöittämisvelvoite koske.

Kyselyssä nousivat esille seuraavat kuntien yhtiöittämät toiminnot:

Tekninen toimiala

- vesihuolto
 - o tukkuveden hankinta
 - o jätevedenpuhdistamo
- jätehuolto
- lämpövoima
- vuokra-asunnot
- yritys- ja palvelukiinteistöt (myös rakentaminen ja hallinnointi)
 - o uima-, jää- ja urheiluhallit
 - o yritys- ja teollisuuskiinteistöt
 - o virastotalo
 - o Pesula/sosiaalinen yritys
- satama

Talous- ja hallinto

- elinkeinotoimi
- taloushallinto
- yrityspalvelut
 - o kehittämis- ja hanketoiminta

Sosiaali- ja terveystoiminta

Kyselyssä selvitettiin myös kuntien yhtiöittämissuunnitelmia. Osa kunnista oli joko päättänyt tai alustavasti suunnitellut jonkin toimintansa yhtiöittämistä lähitulevaisuudessa. Esille nousivat palkka-, talous- ja henkilöstöhallinnon yhtiöittäminen sekä teknisten- ja ICT-palveluiden yhtiöittäminen. Osa vastaajista suunnitteli tilapalvelun

ja vesihuollon siirtämistä liikelaitosmuotoon joko välttääkseen yhtiöittämisestä koi-
tuvat varainsiirtoverot tai siksi, että yhtiöittämisen ei nähty tuovan toiminnalle mi-
tään lisäarvoa.

Yhtiöittämissiin johtaneista syistä ja toisaalta myös yhtiöittämisestä aiheutuvista seu-
rauksista kunnan tai yhtiön toimintaan nousi esiin monipuolisesti sekä taloudellisia
että hallinnollisia seikkoja. Erilaisia syitä mainittiin vastauksissa yhteensä 19 kappa-
lletta ja ne jakautuvat taloudellisiin ja hallinnollisiin syihin kuviossa 6 esitetyllä tavalla.

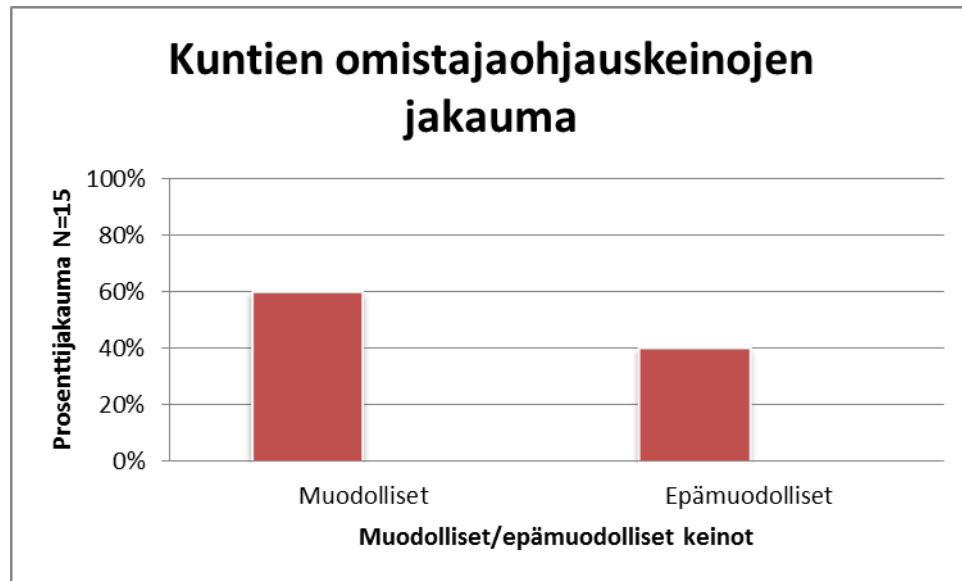


**Kuvio 6. Kuntien yhtiöittämisspäätöksiin vaikuttaneiden seikkojen % -jakauma. Taloudelli-
set/hallinnolliset syyt.**

Kuntien omistajaohjausta koskevassa vastausosiossa vastaajat esittelivät monipuoli-
sesti omistajaohjauksen keinoja sekä haasteita kunnissa. Vastaukset kertoivat siitä,
että omistajaohjauksen keinoja kunnissa on mietitty, ja että niitä myös käytetään.
Aineiston perusteella kunnilla on hyvin käytössään sekä muodollisia että epämuodol-
lisia omistajaohjauksen keinoja. Prosentuaalinen jakauma muodollisten ja epämuo-
dollisten ohjauskeinojen suhteen esitetään kuviossa 7.

Epämuodollisella omistajaohjauksella tarkoitetaan esimerkiksi keskusteluja konserni-
johdon ja yhtiön toimivan johdon kesken. Muodollisia omistajaohjauksen keinoja on

puolestaan kaikki kuntalaissa mainitut keinot: perustamissopimukset, yhtiöjärjestysmääräykset, muut sopimukset, henkilövalinnat, ohjeiden antaminen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille. Edellä mainittujen lisäksi esimerkiksi kuntastrategian voidaan katsoa olevan muodollista omistajaohjausta. Tutkimuksen tuloksia omistajaohjauksen kannalta esitellään tarkemmin luvussa 5.3.



Kuvio 7. Kuntien omistajaohjauskeinojen % -jakauma. Muodolliset/epämuodolliset keinot.

5.2 Kuntien yhtiöittämisspäätöksiin vaikuttavat syyt ja seuraukset

Ensimmäisen tutkimuskysymyksen tarkoituksena oli löytää syitä siihen, miksi kunnat siirtävät toimintonsa osakeyhtiömuotoon ja mitä tästä on kunnalle tai yhtiötetylle toiminnolle seurannut. Lakiin perustuvan veloitteen lisäksi kunnissa oli yhtiöittämisspäätöksiä tehty sekä taloudellisista että hallinnollisista syistä. Aineistoanalyysin seurauksena tulokset esitellään teemoittain seuraavissa alaluvuissa.

5.2.1 Talouden viitekehyksen näkökulmasta

Aineistosta oli selvästi havaittavissa taloudellisten seikkojen vaikutus kuntien yhtiöittämis päätöksiin. Talouden näkökulma tuotiin esille useissa vastauksissa. Aineistosta nousi esille yhtenä teemana **tulosvastuu**, jota aineistossa kuvaillaan selkeämmäksi osakeyhtiömallissa. Toiminnallisten ja tuloksellisten tavoitteiden ja vastuiden määrittäminen talousarviossa, yhtiöjärjestyksessä tai johtajasopimuksissa saattaa olla selvempää, sillä osakeyhtiölaki mahdollistaa vahvemmin voiton tavoittelun ja toisaalta yhtiöjärjestyksen ja sopimusten kautta tulosvastuun asettamisen. Osakeyhtiölaki jo itsessään määrittää osakeyhtiön tehtäväksi voiton tuottamisen omistajalleen, ellei yhtiöjärjestyksessä muuta ole sovittu. (Osakeyhtiölaki 1 luku, 5 §.)

Toisaalta kunnan viranhaltijaa säätelee laki kunnallisesta viranhaltijasta (11.4.2003/304), joka määrittelee viranhaltijalle virkavastuun. Tämä taas tekee osakeyhtiössä työskentelevän henkilön vastuusta kapeamman suhteessa kunnalliseen viranhaltijaan.

Tulosvastuun määrittäminen ja seuraaminen kirjanpidollisen tuloksen perusteella on osakeyhtiössä selvempää kuin kunnassa. Osakeyhtiöt ovat itsenäisiä talousyksiköitä ja niillä on oma kirjanpito ja kirjanpidollisten tulosten tarkastelu on helppoa eikä anna mahdollisuutta tulkinnanvaraisuuteen. Kunnan kirjanpidossa eri hallintokuntien välillä taas saattaa olla tilanne, jossa tulot ja menot menevät sekaisin, eikä kunnan tuloja kohdisteta välttämättä jollekin tietylle yksikölle.

Tuloksen parantaminen kirjanpidollisesti nousi aineistosta yhtenä taloudellisena teemana esiin. Osakeyhtiössä kirjanpidolliseen tulokseen voidaan vaikuttaa jo yhtiöittämisvaiheessa taseen kautta. Yhtiöittämistavan valinnalla voidaan vaikuttaa yhtiön tulevaan poistopohjaan ja sitä kautta verotettavan tuloksen määrään. (Tolonen 2013, 40–41.)

Osa vastaajakunnista oli yhtiöittänyt jonkin toimintonsa toisten kuntien tai yksityisen sektorin kanssa. Syitä siihen, että **omistajapohjaa oli laajennettu** kunnan ulkopuolelle, perusteltiin sillä, että: *”Mukaan on saatu uusia toimijoita ja lisää pääomaa”*.

Toisessa tapauksessa eräs hanke saatiin käyntiin keräämällä yksityistä rahoitusta. Yksi vastaajakunta oli myynyt valtaosan yhtiötetyn toimintonsa osakkeista ulkopuoliselle suurelle toimijalle. Myyntiä perusteltiin sillä, että: ”... *suurella yhtiöllä on aivan erilaiset resurssit markkinoida ja kehittää toimintoja kuin pienellä toimijalla. Lisäksi suurella omistajataholla on aivan erilaiset verkostot ja vaikuttamismahdollisuudet kuin pienellä yhtiöllä*”.

Laajempaa omistuspohjaa haettiin myös siitä syystä, että koettiin toiminnan järjestämisen olevan omassa kunnassa liian pientä ja sen vuoksi perustettiin yhteinen yhtiö toisten kuntien kanssa yhteishankkeena. Tälläkin toiminnolla haettiin lisää volyyymiä ja sitä kautta tehokkuutta toiminnan pyörittämiseen osakeyhtiön kautta. Pienten yksiköiden ongelmina koettiin myös henkilökunnan osalta sijaisuusjärjestelyt, palkkapolitiikka sekä työsuojelukysymysten vähättely.

Laajemmasta omistajapohjasta on koettu olevan myös haittaa. Aineistosta nousi esille, että **eri intressien yhteensovittaminen ja jatkuvat neuvottelut** yhteistyöstä ja yhteisistä menettelytavoista ja kustannusten jaosta on nähty laajemmassa omistuspohjassa ongelmalliseksi. Tämä kuvastaa mielestäni kunnallisen ja osakeyhtiön päätöksenteon ja toimivallan määrittämisen eroa. Siinä missä kuntalaki määrittää varsin tarkasti sen, mitä kunnan hallintosäännössä on oltava, määrittää osakeyhtiölaki varsin suppeasti yhtiöjärjestyksen sisällön. Hyvällä ja perinpohjaisella yhtiöjärjestyksellä minimoidaan tällaiset ongelmat.

Aineiston perusteella **verotuksella** ei katsottu olevan suurta painoarvoa yhtiöittämisspääöksissä. Aineistosta ilmeni, että esimerkiksi erään kunnan tilapalvelu oltiin siirtämässä liikelaitosmuotoon osakeyhtiön sijasta varainsiirtoverotuksellisista syistä. Yhtiöittämisestä seuraisi noin miljoonan euron varainsiirtoverot, jotka vältetään perustamalla kunnallinen liikelaitos.

Verotuksellisten seikkojen puuttuminen yhtiöittämisspätösten perusteista onkin toisaalta ilmeistä, sillä verotukselliset seikat eivät puolla yhtiöittämistä. Sen sijaan olisi voinut kuvitella, että verotus nousee teemana esiin kysymyksessä, miksi kunta ei ole yhtiöittänyt toimintojaan. Kunta kun on verotuksellisessa mielessä monellakin tapaa erityisasemassa osakeyhtiöön nähden.

Suurimmat ja taloudellisesti merkittävimmät erot osakeyhtiön ja kunnan verotuskäytänteistä liittyvät arvonlisä- ja tuloverotukseen. Kunnan osakeyhtiö, toisin kuin kunta, on tuloverovelvollinen kaikista tuloistaan eikä sillä ole verottomien hankintojensa osalta mahdollisuutta hakea hankintoihin sisältyvää arvonlisäveron osuutta kuntapalautusjärjestelmän kautta. Näiden lisäksi kunnan ja osakeyhtiön verovelvollisuus poikkeaa yleisradio-, kiinteistö- ja varainsiirtoveroissa. (Pajunen 2013, 70.)

Aineistosta nousi esille myös yhtiöittämisen negatiivinen vaikutus talouteen. Tulosten pohjalta on nähtävissä, että: *”yhtiöittäminen ei välttämättä tuo kaivattuja säästöjä taloudellisessa mielessä, lisäksi valvonta ja avoimuus toimintojen osalta voi olla haasteellista samoin kuin kustannuksiin vaikuttaminen”*. Toinen talouteen negatiivisesti vaikuttava näkökulma taas oli, että: *”yhtiöittäminen ei olekaan johtanut toivotuun omillaan toimeentulemiseen”*.

Hankintalain vaikutuksella ei tutkimuksen perusteella ole merkitystä yhtiöittämisspäätöksiin. Aineistosta ei noussut esiin seikkoja, joissa hankintalaki olisi jollain tavalla ollut vaikuttamassa yhtiöittämisspäätöksiin, tai että sillä olisi ollut vaikutuksia yhtiön toiminnalle. Saattaa olla, että hankintalain vaikutuksia ei ole joko pohdittu kunnissa tai sitten sen vaikutuksia pidetään niin merkityksettöminä, ettei niitä nostettu vastauksissa esille. Yksi syy voi olla myös, että kunnissa ajatellaan hankinnasta perinteiseen tapaan ydintoimintaa tukevana elementtinä, eikä niin yhtenä tärkeänä, jopa strategisena toimintona (van Weele 2010, 69). Aarresolan (2014, 73) mukaan kunnissa ollaan toki menossa kohti hankintojen strategisempaa ajattelumallia, mutta kehitettävää siinäkin vielä riittää.

Yhtenä syynä hankintalain vaikutuksen puuttumiseen kyselyn vastauksista saattaa olla, että kunnan osakeyhtiö on määritelty hankintalain mukaiseksi hankintayksiköksi. Tällöin hankintalain vaikutukset jäävät kovin vähäisiksi osakeyhtiön ja kunnan omaan toimintaan nähden.

Hankintalain tulkinta ei ole aivan yksiselitteinen, sen suhteen mikä lain piiriin kuuluu ja mikä taas ei. Lähtökohtaisesti hankintalaki ei osakeyhtiöitä koske, mutta Kuntaliiton entisen lakimiehen Tiia Lehikoisen mukaan yhtiön toiminnan luonne on ratkaisevassa asemassa. Mikäli kunnallisen osakeyhtiön toiminta on teollista tai kaupallista,

yhtiö ei kuulu hankintalain piiriin. Mikäli toiminta taas on yleishyödyllistä, yhtiöön sovelletaan hankintalakia ja se määritellään hankintayksiköksi. (Yhtiöittäminen uhkaa vähentää kilpailuttamista 2011.)

5.2.2 Hallinnon viitekehyksen näkökulmasta

Hallinto oli talouden ohella toinen isompi teema, joka nousi eri muodoissa esille aineistoissa. Jokin hallinnollinen peruste oli nostettu jokaisessa vastauksessa esille kuntien yhtiöittämisspäätöksiä tehtäessä tai pohdittaessa yhtiöittämisen seurauksia.

Päätöksenteko ja sen tuomat vaikutukset nousivat aineistosta selvästi esille. Osakeyhtiö-mallia perusteltiin esimerkiksi sillä, että se *”tuo lisäksi joustoa ja tehokkuutta ja vähemmän byrokratiaa kuin perinteinen kunnallinen malli”*.

Aineistosta oli selvästi havaittavissa, että yhtenä syynä yhtiöittämisspäätöksiin oli osakeyhtiön nopeampi ja joustavampi päätöksenteko. Aineistossa oltiin varsin yleisesti sitä mieltä, että osakeyhtiössä päätöksenteko on nopeampaa, joustavampaa ja helpompaa.

Osakeyhtiön nopeampi ja joustavampi päätöksenteko kunnalliseen päätöksentekoon verrattuna nousi siis varsin selvästi esille. Vastauksista oli havaittavissa se, että kunnan byrokratiaa pidetään kankeana ja osittain tehottomana verrattuna osakeyhtiön päätöksentekoprosessiin. Aineistosta nousi esille muun muassa että, yhtiöittämisen seurauksena esimerkiksi henkilöstöhallintoon ja toimintaan/päätöksentekoon liittyvät asiat ovat nopeampia. Samoin osakeyhtiön nopeampaa reagointimahdollisuutta muuttuneisiin tilanteisiin pidettiin hyvänä.

Kyselyn vastaajien näkemykset kuvaavat hyvin teoriassa esiin tulleita seikkoja kunnan ja osakeyhtiön päätöksenteon eroista. Siinä missä kunnassa päätökset viedään usein lautakuntien ja kunnan- tai kaupunginhallituksen kautta aina valtuuston päätettäväksi asti, riittää osakeyhtiössä usein pelkkä hallituksen päätös.

Kunnan päätösten toimeenpanoa pitkittää omalta osaltaan myös kunnallishallinnon muutoksenhakujärjestelmä, jossa kuntalainen voi tehdä päätöksestä oikaisuvaatimuksen ja sen jälkeen vielä kunnallisvalituksen. Tämä prosessi yleensä pitkittää vielä entisestään kankeaa päätöksentekoa ja päätösten toimeenpanoa. (Harjula 2015, 896–907.)

Päätöksenteon lisäksi aineistosta nousi esiin **tehokkuus**. Osakeyhtiön toimintaa pidettiin yleisesti tehokkaampana kuin kunnan omaa toimintaa ja tämä nousi esiin yhtenä yhtiöittämiseen vaikuttavana seikkana. Tehokkuuden on todettu lisääntyvän yhtiöittämisen myötä. Aineistosta nousi esiin hallitustyöskentelyn tehokkuus osakeyhtiössä. Tätä perusteltiin sillä, että hallitustyöskentely perustuu osakeyhtiölakiin, mikä ohjaa hallitustyöskentelyä tehokkaaksi. Tämä näkökanta on varsin perusteltu, sillä osakeyhtiön hallituksen päättävällä ja vastuusta on säädetty osakeyhtiölaissa. Osakeyhtiölain lisäksi myös uusi kuntalaki on säätänyt kunnallisen tytäryhteisön hallituksesta lain 47 §:ssä seuraavasti:

kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus.

Tällä perusteella ainakin teoriassa kunnan osakeyhtiöllä pitäisi olla varsin osaava ja ammattitaitoinen hallitus, joka ohjaa toimintaa laadukkaasti eteenpäin.

Toiminnan luonne oli yksi esiinnousseista teemoista. Toiminnan luonteen kerrottiin olevan vaikutteena varsinkin yritys- ja elinkeinopalveluissa. Yrityshankkeiden ja kehittämisen osalta kehitysyhtiö oli todettu joustavaksi ratkaisuksi. Elinkeinoitoimen yhtiöittämisen osalta aineistossa mainittiin toiminnan olevan nopeaa ja joustavaa esiintulevien tarpeiden suhteen. Myös vuokratalojen erillishallinnon luonne ja vuokrape-
rusteet puolsivat taas vuokratalojen yhtiöittämistä.

Vuokratalojen erillishallintoa ja vuokrape-
rusteita voidaan perustella aravarajoituslain kautta. Aravarajoituslain 7 §:n mukaan

Vuokralaisilta saa periä asuinhuoneistosta vuokraa enintään määrän, joka tarvitaan muiden tuottojen ohella aravavuokra-asuntojen sekä nii-

hin liittyvien tilojen rahoituksen ja hyvän kiinteistönpidon mukaisiin menoihin.

Jotta edellä mainitun omakustannevuokran määrittäminen ja ennen kaikkea sen valvonta voidaan todentaa, on kirjanpidolla merkittävä rooli. Kuten jo aiemmin todettiin, osakeyhtiöt ovat itsenäisiä talousyksiköitä ja niiden kirjanpito on jossain määrin selkeämpää ja tulot ja menot voidaan kohdentaa tarkemmin. Tästä johtuen omakustannevuokran määrittäminen ja todentaminen saattaa olla osakeyhtiössä helpompaa kuin kunnan sisällä tapahtuvassa toiminnassa.

Aineistosta nousi esiin myös hallinnon kannalta negatiivisia seikkoja koskien toimintojen yhtiöittämisestä. Yhtiöittämisellä katsottiin olevan heikentäviä vaikutuksia erityisesti toiminnan **avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen**. Aineistossa todettiin muun muassa että: *”Läpinäkyvyys heikkenee suhteessa julkisuuteen”* sekä *”**valvonta** ja avoimuus toimintojen osalta voi olla haasteellista...”*. Aineistossa todettiin myös, että: *”Toimintoja ei ole yhtiöitetty, koska **päätösvalta** ja läpinäkyvyys karkaavat”*

Nämä mielipiteet avoimuudesta ja läpinäkyvyydestä osoittavat mielestäni hyvin sen, kuinka kunnissa ollaan huolissaan siitä, että julkisuuslaki ei ulotu kunnallisiin osakeyhtiöihin. On totta, että toiminta osakeyhtiömallissa ei ole niin avointa ja läpinäkyvää kuin kunnan omassa toiminnassa. Osakeyhtiössä tiedonsaantioikeus on lähtökohtaisesti vain hallituksella ja omistajilla, kun taas kunnassa toimitaan huomattavasti avoimemmin ja pääsääntöisesti kaikki asiakirjat ovat julkisia.

Kuntayhtiöiden tilannetta avoimuuden ja läpinäkyvyyden puutteesta kuvastaa osaltaan se, että Vantaan kaupunginjohtaja Kari Nenonen teki alkuvuodesta 2015 tutkintapyyntöä poliisille neljän Vantaan kaupungin tytäryhtiön epäillyistä väärinkäytöksistä. Sisäisen tarkastuksen kautta vantaalaisyhtiöistä löydettiin joukko epäselvyyksiä ja väärinkäytöksiä, joiden johdosta yhtiöiden johtoa uudistettiin ja pieniä yhtiöitä sulautettiin isoimmiksi kokonaisuuksiksi, jotta toiminta saataisiin selkeämmäksi ja avoimemmaksi. (Hietanen 2016.)

Tutkimusaineistosta nousi esiin myös valvonta ja sen haasteellisuus, joka edellä mainitussa Vantaan tapauksessakin tuntui nousevan keskiöön. Omistajan mahdollisuus

valvoa tytäryhtiönsä toimia saattaa joskus muodostua hankalaksi ja Vantaan kaltainen tilanne saattaa eskaloitua.

Julkista keskustelua on käyty varsin laajasti julkisuuslain ulottamisesta koskemaan myös kuntayhtiöitä, mutta lakimuutosta siihen ei ole ainakaan vielä tullut. Ruotsissa ja Norjassa sen sijaan myös kunnalliset osakeyhtiöt tietyin edellytyksin kuuluvat julkisuuslain alaisuuteen ja ovat siltä osin samassa asemassa kuin kunta. (Vuorikoski 2015.)

Päätösvalan karkaaminen kuntalaisilta oli yksi aineistosta esiin noussut teema, joka vaikutti kuntien yhtiöittämisspäätöksiin. Tämä kertoo mielestäni varsin selkeästi siitä, että kunnallinen demokratia koetaan tärkeäksi ja päätöksenteko kunnissa halutaan pitää vaaleilla valituilla luottamushenkilöillä ja tätä kautta kuntalaisten vaikutusmahdollisuus olemassa. Kuntayhtiössäkään päätösvalta ei yleensä kokonaan karkaa kuntalaisilta, sillä varsin usein kunnallisten osakeyhtiöiden hallituksiin valitaan samoja luottamushenkilöitä kuin valtuustoonkin (Penttilä ym. 2015, 88).

5.3 Omistajaohjauksen toteuttaminen kunnissa

Toisella tutkimuskysymyksellä haluttiin kuvailla kuntien omistajaohjauksen järjestämistä tytäryhteisöissään. Tutkimuksessa etsittiin vastauksia siihen, millä keinoilla ja millä tavalla kunta käyttää omistajaohjausta, mitä haasteita kunta näkee omistajaohjauksessa ja millä perusteella kunnan tytäryhtiön hallitus on valittu.

5.3.1 Kuntien käyttämät omistajaohjauksen keinot

Aineiston perusteella yksi keskeisistä kunnissa käytetyistä omistajaohjauksen välineistä on **konserniohje**. Konserniohjeen esiin nouseminen aineistosta onkin ilmeistä, sillä konserniohje on asiakirja joka mainitaan omistajaohjauksen työkaluna jo kunta-

laissakin. Kunnan tytäryhteisön toimintaa ja konserniohjetta käsitellään kuntalain 47 §:ssä ja siinä muun muassa määritellään konserniohjeen sisällöstä seuraavasti:

Konserniohjeessa annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:

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

Konserniohje on siis asiakirja, joka on laadittu kunnan omistajaohjauksen tueksi ja sen on tarkoitus luoda puitteet omistajaohjaukselle. Konserniohjeella pyritään luomaan yhtenäinen ohjaus tytäryhteisöihin sekä lisäämään läpinäkyvyyttä. Konserniohjeella katsotaan lisäksi olevan tarkoitus parantaa tiedonkulkua ja yhteisöstä saadun tiedon laatua. (Konserniohje 2005, 10.)

Konserniohje terminä nousi esiin myös vastauksessa, jossa todettiin, että: ”... seuraamalla niiden hallintoa ja antamalla yksityiskohtaisia konserniohjeita ja yksittäisillä tiedusteluilla”. Vastauksesta on pääteltävissä, että kunta seuraa varsin tarkasti tytäryhteisön toimintaa ja omistajan ominaisuudessa ohjaa yksityiskohtaisesti yhteisön toimintaa. Tämä on ristiriidassa sen kanssa mitä Leväinen (2015, 40) sekä Penttilä ym. (2015, 85) ovat julkaisuissaan kuntien omistajaohjauksesta todenneet. Kuntien omistajaohjaus ei voi tapahtua suoraan yhtiölle ja ohjauksen pitäisi olla enemmänkin periaatteellista ja toimintaa ohjaavaa, kuin yksittäisiin tapauksiin menevää ohjausta.

Vastauksista nousi esille konserniohjeen lisäksi **konserniohjaus**. Konserniohjauksella voidaan ajatella tarkoitettavan enemmänkin yläotsikkotasolla konsernia ohjaavaa toimintaa ja ohjeistusta, eikä välttämättä niinkään konserniohjetta asiakirjana.

Kunnissa käytetään omistajaohjauksen keinona myös *”Antamalla toimintaohjeet erityisesti merkittävistä asioista esim. kirjallisesti taikka hallituksen päätöksellä ja käymällä etukäteen läpi tärkeä asia esim. kokousedustajan kanssa.”* Tässä on huomionarvoista maininta, että kunta antaa toimintaohjeita *merkittävässä* asioissa. Tämä kertoo siitä, että kunnan omistajaohjaus keskittyy enemmän merkittäviin asioihin ja antaa tytäryhteisön operatiiviselle johdolle mahdollisuuden johtaa yhteisöä ennalta sovittujen ohjeiden ja tavoitteiden mukaisesti.

Penttilä ym. (2015,85) käsittelevät asiaa tutkimusjulkaisussaan *Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa*, jossa he toteavat, että konserniohjeeseen saatetaan kunnissa asettaa tytäryhteisölle velvoite hakea kunnan suostumus nimenomaan *merkittäviin* päätöksiin. Tämän tasoisia merkittäviä päätöksiä voivat olla esimerkiksi uuden tytäryhtiön perustaminen, mittavat investoinnit, yhtiöjärjestyksen tai toiminta-ajatuksen muuttaminen.

Aineistosta nousi esiin omistajaohjauksen keinona myös **yhtiökokouksiin osallistuminen**. Yhtiökokousedustus on tärkeässä roolissa, sillä onhan yhtiökokous osakeyhtiölain mukaan yhtiön ylin päättävä elin. Yhtiökokous on pidettävä pakollisena ainakin kerran vuodessa tilinpäätöksen hyväksymisen vuoksi. Tämän lisäksi yhtiökokouksella on merkittävä rooli yhtiön johdon kannalta, sillä lähes poikkeuksetta yhtiökokous valitsee yhtiön hallituksen jäsenet.

Hallitusjäsenten nimeäminen koettiin yhdeksi omistajaohjauksen keinoksi. Tämä onkin omistajan kannalta varsin keskeinen vaikuttamiskeino, sillä yhtiön hallitus on väistämättä keskeisin päätöksentekijä osakeyhtiössä. Hallitusjäsenten nimeämisellä omistaja voi vaikuttaa siihen kuinka hallitus edistää sille asetettuja tavoitteita, kuinka se toimintansa organisoii ja millä tavoin se toteuttaa toimintansa. (Penttilä ym. 2015, 87.)

Hallitusjäsenten nimeämisen lisäksi myös **vuoropuhelu** hallitusedustajan kanssa koettiin omistajaohjauksessa tärkeäksi. Keskustelua käytiin kokousedustajan kanssa

varsinkin ennen tärkeää päätöstä, jotta omistajan toiveet saatiin esille tytäryhteisön hallituksessa. Tällaista vuoropuhelua käsitellään myös Hallituksen esityksessä (HE 268/2014, 172), jossa todetaan yhtenä omistajaohjauksen keinona yhteisön hallitusedustajan ohjeistamisen.

Hallitusjäsenten nimeämisen lisäksi omistajaohjausta käytettiin myös niin, että kaupungin- tai kunnanjohtaja tai vaihtoehtoisesti joku johtoryhmän jäsen **osallistuu tytäryhteisön hallituksen kokouksiin**. Tämä näyttyy vähän kyseenalaisena toimena. Varsinkin jos se on säännönmukaista ja jatkuvaa. Vaikea löytää mitään lisäarvoa hallitustyöskentelylle siitä, että kokoukseen osallistuu ulkopuolisia, hallitukseen kuulumattomia henkilöitä. Aineiston perusteella tosin näyttää olevan melko tavallista, että kunnan- tai kaupunginjohtaja on tytäryhteisön hallituksen puheenjohtaja, jolloin kokoukseen osallistuminen on jopa suotavaa.

Airaksinen, Pulkkinen ja Rasinaho (2010, 447) kyseenalaistavat hallitukseen kuulumattomien henkilöiden läsnäolon hallituksen kokouksissa ja nostavat esiin varsin perustellusti kysymyksen siitä, onko ulkopuolisten henkilöiden osallistumisesta hallituksen kokouksiin mitään hyötyä ja millä tavoin se edistää yhtiön etua. Emoyhtiön edustajien läsnäolo hallituksen kokouksissa saattaa vaikeuttaa myös tytäryhtiön oman edun tavoittelua päätöksenteossa (Corporate benefit). Myös Leväinen (2014, 20–21) pitää kestävämmänä tilannetta, jossa yhtiön hallitustyöskentelyyn osallistuu hallitukseen kuulumattomia kuntaedustajia.

Leväisen (2014, 20) mukaan myös Niskakangas (2011) on samoilla linjoilla ulkopuolista osallistujista. Hänen mielestään, jotta hallituksen työskentely tiiminä olisi turvattu, pitäisi kuntayhtiöiden hallituksen kokousten osallistujien määrä pitää varsin pienenä. Hän pitää pääsääntönä sellaista, että hallitusten varsinaisten jäsenten, toimitusjohtajan ja sihteerin lisäksi paikalla saisi olla ainoastaan sellainen henkilö, jolla on hyvä asiantuntemus päätettävään asiaan.

Kunnan- tai kaupunginhallituksen roolia omistajaohjauksessa pidettiin aineistossa merkittävänä. Aineistosta nousi esille, että tytäryhteisöjen edustajia kuultiin hallituksissa muutaman kerran vuodessa ja kaupunginhallitukselle myös raportoitiin toiminnasta. Kunnan- tai kaupunginhallituksen rooli nähtiin myös tytäryhteisöä ohjaavana

tekijänä. Aineistossa todettiin muun muassa että: ”... kaupunginhallitus antaa omistajaohjausta ja evästä konsernin yhtiöitä”.

Hallituksen roolin nostaminen vastauksiin onkin oletettavaa, sillä kunnan- tai kaupunginhallituksen rooli yleensä on, tai ainakin pitäisi olla merkittävä puhuttaessa omistajaohjauksesta ja konsernijohtamista. Tämä jo siitäkin syystä, että kuntalain 39 § mukaan hallituksen tehtävänä on ”vastata kunnan toiminnan omistajaohjauksesta”. Valtuuston tehtävänä on sen sijaan kuntalain 14 § mukaan päättää ”omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta”. Valtuuston tehtävänä on siis päättää omistajaohjauksen periaatteista ja hallituksen tehtävänä on toimia niiden periaatteiden mukaan ja toteuttaa omistajaohjausta käytännössä.

Toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden asettaminen nousi aineistosta myös yhtenä omistajaohjauksen keinona esille. Toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet asetetaan yleensä talousarvion laadinnan yhteydessä ja kunnan ja kuntakonsernin osalta ne hyväksytään talousarvion yhteydessä. Talousarviota ja siinä olevia tavoitteita voidaankin pitää yhtenä konkreettisimmista omistajaohjauksen välineistä. (Kivimäki 2015, 31.)

5.3.2 Omistajaohjauksen haasteet kunnissa

Tutkimuksen perusteella omistajaohjauksessa nähdään kunnissa myös haasteita. Yhtenä ilmiönä nousi esiin **liika ahneus**. Todettiin, että ”*Omistaja voi pyrkiä liialla tuloutuksella paikkaamaan talouttaan*”. Tämä on monellakin tapaa ongelmallista. Voidaan perustellusti kysyä tarvitseeko esimerkiksi sähköyhtiön nostaa sähkön hintaa sen vuoksi, että kaupungilla menee huonosti ja kassa on tyhjä? Omistajan ahneuden ottaa esille myös Rantanen (2015, 18), jonka mukaan Löyttyniemen (2012) mielestä yksi kuntaomisteisen yhtiön suurimmasta uhasta on omistajan ahneus. Tämä saattaa pahimmillaan johtaa siihen, että kunta paikkaa omaa talouttaan yhtiön vapailla pääomilla. Tällä saattaa taas olla vaikutuksia tytäryhtiön kassavarojen loppumiseen ja mahdollisesti tärkeiden investointien lykkäytymiseen. Tästä taas saattaa olla seurauksena kuntayhtiön arvonaleneminen ja omistaja-arvon heikkeneminen.

Haasteita nähtiin myös siinä, että kunnan ja tytäryhteisön **edut eivät aina kohtaa**. Aineistosta nousi esille, että: *”Omistajaohjaus on ongelmallista sillä edustajan pitäisi ajatella sekä emon etua että yhtiön etua ja joskus nämä seikat saattavat olla ristiriidassa. Yhtiöön valittu edustaja ei ole juridisessa mielessä velvollinen noudattamaan emon antamaa ohjeistusta eli ketään ei voida ”pakottaa” toimimaan emon tahdon mukaisesti.”* Jos tätä lähtee tarkastelemaan osakeyhtiölain kautta, tullaan laissa mainittuun huolellisuusveloitteeseen sekä vahingonkorvausvelvollisuuteen. Yhtiön johdolta edellytetään osakeyhtiölain 1 luvun 8 §:n mukaan yhtiön edun mukaista huolellista toimimista ja päätöksiä tehdessä olisi aina mietittävä yhtiön etua ensin. Mikäli päätöksiä ei tehdä yhtiön edun mukaisesti, saattaa esiin tulla jopa vahingonkorvausvelvollisuus. Osakeyhtiölain 22 luvun 1 §:n mukaan *”Hallituksen jäsenen, hallituneuvoston jäsenen ja toimitusjohtajan on korvattava vahinko, jonka hän on tehtävässään 1 luvun 8 §:ssä säädetyn huolellisuusveloitteen vastaisesti tahallaan tai huolimattomuudesta aiheuttanut yhtiölle”*.

5.3.3 Kuntien tytäryhtiöiden hallitusjäsenien valinnat

Kuntien hallitusjäsenien valintaa koskevasta aineistosta nousi esille, että kunnissa on valittu kuntayhtiöiden hallitukset sekä poliittisin perustein, että alan osaamisen kautta. Aineisto osoittaa, että iso osa hallituksista on valittu ainakin jossain määrin poliittisin perustein. Vallalla tuntuu tosin olevan, että kuntayhtiöiden hallituksiin ei ole valittu ihan ketä tahansa, vaan yhtiöissä pyritään hyödyntämään myös alan osaamista. Aineistossa kuvataan, että: *”Hallituksissa on mukana poliitikkoja, joilla on yrittäjätaustaa tai muutoin siviilityönsä kautta talouden ja toiminnan tuntemusta. Mukana on myös muitakin yhtiötoimintaa tuntevia henkilöitä”*.

Kuntayhtiöiden hallitusten kokoonpanoja koskevia keskusteluja nousee esille aika ajoin. Varsin usein niissä arvostellaan poliittisia nimityksiä kuntayhtiöiden hallituksiin. Kritiikki onkin varsin perusteltua, mikäli hallituksen jäsenellä ei ole minkäänlaista liiketoiminta- tai substanssiosaamista kyseisen yhtiön liiketoiminnasta.

Kuntalain (410/2015) 47 §:n mukaan ” *Kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus*”. Tämä pykälä on tullut uutena kuntalakiin ja nähtäväksi jää muuttuuko kuntien tytäryhteisöjen hallitukset asiantuntevampaan suuntaan, kun uusia hallituksia valitaan uuden valtuustokauden alettua 1.6.2017.

Aivan kokonaan ei kannata poliittisia hallituksia kuitenkaan moittia, sillä kuten aineistostakin nousi esille, saattaa kunnan poliittisissa päättäjäissä olla varsin laajaa osaamista kuntayhtiöiden hallituksiin. Samoilla linjoilla poliittisin perustein nimettyjen hallitusjäsenten osaamisesta on myös Jyväskylän ammattikorkeakoulun henkilöstöpäällikkö Annukka Akselin, jonka mielestä poliittisin perustein nimetyissä kuntayhtiöiden hallituksissa saattaa olla varsin korkeaakin osaamista. Akselin onkin enemmän huolissaan siitä, että onko kuntayhtiöiden hallituspaikat tarpeeksi houkuttelevia, jotta niihin saataisiin asiantuntevia yritys-elämän edustajia. (Akselin 2017).

Kuntayhtiöiden hallitukset pitäisikin valita kokonaisuutta ajatellen. Hallituksessa pitäisi olla liiketoimintaosaamista, yhtiön alan osaamista sekä omistajan näkökulmasta edustus joka toimii omistajan äänitorvena ja on sitoutunut omistajan tavoitteisiin. Täytyy muistaa, että yhtiöt ovat yksilöllisiä ja tarvitsevat kukin erilaisen hallituksen ja erilaista osaamista. Hallitusjäsenten osaaminen korostuu erityisesti yhtiöissä, jotka toimivat kilpailuilla markkinoilla, jotta kuntayhtiöt eivät antaisi ylimääräistä kilpailuetua muille yhtiöille. (Penttilä ym. 2015, 88–94.) Kuntayhtiöiden hallitusten edustajien olisi myös syytä tiedostaa se tosiasia, että osakeyhtiön hallituspaikka ei ole sama asia kuin kunnallisen toimielimen jäsenyys (HE 268/2014, 73).

5.4 Tutkimuksen päätulokset

Kyselytutkimus kunnan johtaville viranhaltijoille tuotti yhtiöittämisen ja omistajaohjauksen kannalta mielenkiintoista ja tutkimusta tukevaa aineistoa ja kertoi sen, että toimintojen yhtiöittäminen on kuntapäätäjille ajankohtainen aihe. Kunnat ovat yhtiöittäneet toimintojaan ja tulevat tekemään sitä myös jatkossa.

Yhtiöittämispäätöksiä on vauhdittanut kuntalain velvoite yhtiöittää kilpailuilla markkinoilla olevat toiminnat, mutta yhtiöittämispäätöksiin näyttää vaikuttaneen myös yhtiöittämisistä saadut hyvät kokemukset tai odotukset. Tutkimus toi esille sen, että kunnissa on yhtiöitetty tai suunnitellaan yhtiöitettävän toimintoja varsin laajalla sektorilla. Yhtiöittämistä näyttää tapahtuvan yhtä lailla riippumatta siitä, onko siihen lakivelvoitetta vai ei.

Tutkimustuloksista oli antoisaa havaita, että yhtiöittämispäätöksiin oli vaikuttanut kunnissa lukuisat eri seikat. Nämä tuloksista esiin nousevat asiat liittyvät kunnissa jo teoreettisen viitekehyksen osoittamiin taloudellisiin ja hallinnollisiin näkökulmiin. Esiin tulleista teemoista hallinnon näkökulmasta ehkäpä vahvimmin nousi esiin osakeyhtiön päätöksenteon helppous ja joustavuus verrattuna kunnan päätöksentekoon. Toiminnan luonteen katsottiin myös olevan yhtiöittämistä tukeva seikka etenkin kunnan elinkeinopalveluissa. Yhtiöittämistä rajoittavana teemana tutkimuksesta nousi esiin vahvasti kuntaosakeyhtiön avoimuus, jota pidettiin yleisesti suljetumpana verrattuna kunnan toimintaan.

Yhtiöittämisellä haettiin selvästi myös taloudellista hyötyä. Yhtiöittämisellä pyrittiin vaikuttamaan muun muassa tuloksen parantamiseen ja tulosvastuun selkeyttämiseen. Toisaalta taas yhtiöittämisen kautta oli haettu omistuspohjan laajentamista ja tytäryhteisön pääoman kasvattamista.

Tutkimusaineistosta nousi esiin hieman yllättäen se, että verotukselliset seikat, lukuun ottamatta varainsiirtoveroa yhtiöittämisen yhteydessä, eivät olleet vaikuttaneet kuntien yhtiöittämispäätöksiin. Verotus sinällään ei noussut aineistossa esiin, vaikka kunnalla on verotuksellista etua verrattuna osakeyhtiöön. Epäviralliset, yhtiöittämistä koskevat keskustelut nostavat usein esiin verotuksen merkityksen yhtiöittämistä vastustavana seikkana. Lisäksi teoriapohja nostaa esiin verotuksen merkityksen kunnan ja osakeyhtiön kesken, mutta aineistosta se ei jostain syystä noussut esille.

Kuntien omistajaohjausta koskeva osuus tutkimuksesta kertoi siitä, että omistajaohjauksen keinoja kunnissa on mietitty, ja että niitä käytetään. Tosin parantamisen vараakin löytyy. Kunnilla on käytössään sekä muodollisia, että epämuodollisia omistaja-

ohjauksen keinoja. Tutkimus osoitti sen että, kuntalain 46 § pykälä, jossa mainitaan kuusi omistajaohjauksen keinoa, ei ole kuitenkaan tyhjentävä, vaan kunnat ovat käyttäneet muitakin omistajaohjauskeinoja, kuin laissa mainitut.

Tutkimustuloksista kävi ilmi, että kunnissa oli kiinnitetty huomiota kuntayhtiöiden hallitusjäsenten osaamiseen eikä valintoja tehty aivan pelkästään poliittisin perustein. Tutkimustulokset nostivat myös selvästi esiin osalla kunnista olevan tarpeen kehittää omistajaohjausta sekä sen laajempaa keinovalikoimaa.

Tutkimus tuotti ajankohtaista tietoa kuntien yhtiöittämisspäätöksiin johtaneista syistä ja niistä aiheutuneisiin seurauksiin. Omistajaohjausta koskeva osuus tutkimuksesta taas antoi monipuolisen kuvan kuntien omistajaohjauksen järjestelyistä ja laajensi teorian esille tuomia tapoja omistajaohjauksen keinoista kunnissa.

6 POHDINTA

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli kuvailla kuntien yhtiöittämistä ja omistajaohjausta ilmiönä. Tutkimuksessa keskityttiin kuntien toimintojen yhtiöittämisen syihin ja seurauksiin sekä kuntien omistajaohjauksen toteuttamiseen. Tutkimus vastasi hyvin sille asetettuihin kysymyksiin: Millaisia syitä ja seurauksia on kuntien yhtiöittämisspäätöksillä ja millaisia kokemuksia kunnilla on omistajaohjauksen toteuttamisesta?

Tutkimuksesta on selkeästi lisähyötyä kuntapäätäjien miettiessä kunnan toimintojen yhtiöittämistä, ja se antaa laaja-alaista tietoa kuntien yhtiöittämissiin vaikuttavista syistä ja seurauksista. Tutkimus tuottaa myös omistajaohjauksen kannalta arvokasta tietoa omistajaohjauksen menetelmistä ja velvoitteista. Tutkimuksen ehdoton hyöty on kuvata yhtiöittämiseen liittyviä syitä ja seurauksia, käytäntöjä sekä sirpaleistakin tietoa toiminnan taustalla vaikuttavista periaatteista kuntatasolla.

6.1 Johtopäätökset

Tutkimus oli aiheeltaan erittäin ajankohtainen sekä valtakunnallisesti että paikallisesti, sillä julkinen sektori, kunnat mukaan lukien, on viime aikoina yhtiöittänyt toimintonsa alati kiihtyvällä vauhdilla ja oli oletettavaa, että nopean toimintakentän muutoksen seurauksena yhtiöittämistä koskeva tieto ja kokonaisvaikutuksen hahmottaminen saattaa olla kunnissa puutteellista. Kuntatoimintojen yhtiöittämissiin on omalta osaltaan vaikuttanut vuonna 2013 voimaan tullut yhtiöittämisvelvoite, joka velvoittaa kuntia yhtiöittämään kilpailuilla markkinoilla olevat toimintansa.

Valmisteilla oleva sote-uudistus tuo todennäköisesti vielä oman lisänsä yhtiöittämissuunniin, sillä sote-uudistuksen myötä ollaan pakkoyhtiöittämässä kuntien sote-palveluiden tuotantoa. Tämä toisi uusista maakunta-organisaatioista palvelujen järjestäjiä. (Rannisto & Tienhaara 2016, 14.) Tämä uudistus on kuitenkin vielä valmisteluvaiheessa, joten tässä tutkimuksessa sitä ei ollut tarpeen käsitellä kuin korkeintaan hypoteettisesti. Oletettavaa kuitenkin on, että julkinen sektori tulee jatkossakin yhtiöittämään toimintonsa enenevässä määrin. Velvoittaapa laki siihen tai ei.

Yhtiöittämisen seurauksena kuntien omistajaohjauksen rooli muuttuu. Siirryttäessä julkisorganisaatiosta yksityisoikeudelliseksi subjektiksi, kunnilla ei ole enää käytettävissään samanlaisia omistajaohjauksen keinoja. Kunnilla ei ole aivan niin suoraa mahdollisuutta vaikuttaa yhtiönsä päätöksentekoon, kuin virasto- tai liikelaitosmuotoiseen toimintaansa. Kuntia ja sen valtaa omiin toimintoihinsa ohjaa kuntalaki ja kunnan hallintosääntö, kun taas kuntien osakeyhtiöitä ohjaa osakeyhtiölaki ja sen tuomat velvoitteet ja toimintamallit. Tämä muutos, julkisorganisaatiosta yksityiseksi, muuttaa kuntien omistajaohjauksen tapaa ja saattaa asettaa kunnille haasteita toteuttaa omistajaohjausta tytäryhteisöihinsä.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että yhtiöittämissä kunnissa tapahtuu ja yhtiöittämisspäätöksiin on vaikuttanut useita seikkoja yhtiöitettävästä toiminnasta riippuen. Yhtäällä päätöksiin on voinut vaikuttaa hallinnolliset seikat kuten päätöksen teon joustavuus ja toisaalla taas taloudelliset seikat kuten pääoman kasvattaminen tai tuloksen parantaminen.

Kuntapäättäjien miettiessä toiminnan yhtiöittämistä, kannattaisi siitä seuraavia vaikutuksia miettiä laaja-alaisesti ja kauaskantoisesti. Vaakakupissa painaa hallinnon ketteryys ja taloudellinen etu ja toisaalla läpinäkyvyyden puute ja demokratian toteutuminen. Tutkimustulokset osoittavat että hallinnon ketteryyttä yhtiöittämisellä todennäköisesti saavutetaan, mutta taloudellisen hyödyn saavuttamiseen eivät kaikki kuntapäättäjät uskoneet.

Kuntapäättäjien olisi syytä miettiä yhtiöittämistä kriittisesti ja tarkastella vaikutuksia useasta näkökulmasta. Voi hyvinkin olla, että yhtiöittämisellä saavutetaan toivottuja taloudellisia vaikutuksia tai saadaan hallintoa joustavammaksi, mutta mikään automatio se ei suinkaan ole. Saavutetaanko yhtiöittämisellä enemmän kuin mitä sillä menetetään?

Keskeisimmäksi kysymykseksi nousee kunnan poliittistenpäättäjien ja johtavien viranhaltijoiden asiantuntemus ja ammattitaito johtaa kokonaisuutta. Olipa se johdettava sitten kunnan omaa toimintaa tai kunnan tytäryhteisön toimintaa. Tähän voidaan päästä vahvalla asiantuntijuudella ja tuntemalla hyvin lainsäädäntö ja sen antamat mahdollisuudet ja hyödyntämällä niitä keinoja laadukkaasti omistajaohjauksessa.

Omistajaohjauksen suhteen kunnilla on vielä parantamisen varaa. Kunnat käyttävät niin muodollisia kuin epämuodollisiakin keinoja omistajaohjaukseen, mutta keinovalikoiman lisäksi kuntien tulisi miettiä, mikä on tarkoituksenmukaista omistajaohjausta ja mikä taas kuuluu yhtiön operatiivisen johdon päätettäviin asioihin. Kovin pieniin asioihin ei kunnan kannata omistajaohjaustaan käyttää, vaan kunnan kannattaisi keskittyä suuriin linjauksiin tytäryhteisöjensä omistajaohjauksessa ja huolehdittava siitä, että kunnan ja tytäryhteisön intressit kohtaavat. Henkilövalinnat yhtiön hallituksiin nousevat omistajaohjauksessa keskeiseen asemaan. Hallituspaikat pitäisi jakaa osaamisen perusteella. Lisäksi hallituksen jäsenten pitäisi ymmärtää sekä yhtiön, että kunnan intressit. Omistajaohjausta kannattaa kunnissa miettiä ja tutkia siihen käytössä olevia keinoja, sillä kuntayhtiöiden määrän kasvaessa, myös omistajaohjauksen rooli suurenee.

6.2 Tutkimuksen luotettavuus ja jatkotutkimus

Tutkimus toteutettiin laadullisena tutkimuksena ja siinä oli tarkoitus kuvata yhtiöittämistä ja siihen liittyvää omistajaohjausta ilmiönä. Laadulliselle tutkimukselle on ominaista, että siinä ei niinkään tärkeää ole kyselyn tai haastattelun vastausten määrä vaan vastaukset sinänsä (Alasuutari 1999, 88–89). Laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa on mielekästä käsitellä koko tutkimusta tutkimusprosessin näkökulmasta, jolloin luotettavuuden tekijänä voidaan painottaa sisäistä johdonmukaisuutta (Tuomi & Sarajärvi 2003, 135).

Kysymykset testattiin ennen kyselyn lähettämistä eri tieteenaloja edustavilla henkilöillä. He saivat mahdollisuuden kommentoida kyselyn kysymyksiä etukäteen. Tämä toimi hyvänä varmistuksena kyselylomakkeelle ja mahdollisti useampien henkilöiden näkökulman huomioimisen kysymysten asettelussa ja varmisti kysymysten ymmärrettävyyden.

Aineisto kerättiin lähettämällä kysely vastaajan henkilökohtaiseen sähköpostiin ja myös vastauksissa oli luettavissa sähköpostiosoite, josta vastaus oli tullut. Aineisto oli kirjallista ja alkuperäistä. Tämä tekee aineistonkeruusta ja aineistosta luotettavan. Aineisto analysoitiin sisällönanalyysimenetelmää käyttäen ja analyysi eteni johdonmukaisesti ja loogisesti ja tuotti selkeän teemoittelun aineistosta. Teemoittelun ansiosta aineisto oli helppo jakaa alaluokkiin ja yhdistää alaluokat isompiin kokonaisuuksiin. Vastaukset käsiteltiin neutraalisti, eikä mitään vastausta pyritty johtamaan mihinkään toiseen teemaan.

Kyselytutkimukseen vastasivat pitkän kokemuksen julkishallinnosta omaavat kuntien johtavat viranhaltijat, jotka usein toimivat valmistelijoina tai esittelijöinä kuntien yhtiöittämistä koskevassa päätöksenteossa. Tästä syystä heillä voidaan olettaa olevan varsin hyvä näkemys kuntien yhtiöittämisestä ja omistajaohjauksesta. Luotettavuutta pyrittiin vahvistamaan sekä johdonmukaisen esittämisen kautta että teoreettisen

viitekehyksen avulla. Nämä yhdessä antavat lukijalle selkeän kokonaiskuvan tutkittavasta aiheesta ja sitovat tulokset myös teoreettiseen kenttään.

Tutkimuksen vastausprosentin ollessa suurempi, saattaisi esiin nousta myös joitain yksittäisiä näkökulmia. Tutkimusta analysoitaessa oli kuitenkin havaittavissa jo tälläkin aineistolla kylläntymisen merkkejä eli samoja teemoja nousi esiin useissa vastauksissa.

Jatkotutkimuksena olisi mielenkiintoista tutkia onko kuntalain 410/2015 omistajaohjausta koskevilla lisäyksillä ollut vaikutusta kuntayhtiöiden omistajaohjaukseen ja erityisesti hallituspaikkoihin ja niiden jakoperusteisiin. Niin ikään olisi mielenkiintoista tutkia, kuinka viranhaltijoiden sijasta kuntien poliittiset päättäjät näkevät kuntien yhtiöittämisen ja omistajaohjauksen. Kiinnostavaa olisi tutkia myös kuinka hankintalaki on vaikuttanut kuntayhtiöiden hankintoihin ja toteutetaanko kuntayhtiöissä hankintoja tasapuolisesti, kuten hankintalaki edellyttäisi. Kuntien demokratian kannalta olisi mielenkiintoista tutkia, onko yhtiöittämisten kautta kuntien ja kuntalaisten päätösvalta karannut yhtiöille.

Yhtä kaikki, kuntayhtiöt ja niiden omistajaohjaus ovat alati muuttuvassa yhteiskunnassamme puheenaiheena nyt ja tulevaisuudessa ja niitä tullaan suurella todennäköisyydellä tutkimaan myös jatkossa. Nähtäväksi jää, kuinka paljon julkisen sektorin toimista hoidetaan tulevaisuudessa yksityisoikeudellisissa yhteisöissä.

LÄHTEET

Aarresola, E. 2014. Hankintaosaaminen julkisella sektorilla. Opinnäytetyö. Jyväskylän ammattikorkeakoulu. Logistiikan koulutusohjelma. Viitattu 7.3.2017.
<http://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-2014061012355>

Airaksinen, M., Pulkkinen, P. & Rasinaho, V. 2010. Osakeyhtiölaki:1. Helsinki: Talentum Media.

Akselin, A. 2017. Henkilöstöpäällikkö. Jyväskylän ammattikorkeakoulu. Haastattelu 2.3.2017.

Alasuutari, P. 1999. Laadullinen tutkimus. Tampere: Osuuskunta Vastapaino.

Arvonlisäverolaki 1501/1993. Valtionvarainministeriö. 1.6.1994.

Asuntotoimen pääpiirteet. 1984. Asuntohallitus.

Asuntotoimi Suomessa. 1993. Helsinki.

Back, M-L. 2011. Kunnallisen asuntopolitiikan oikeudellisia reunaehtoja. Kunnallisoikeuden pro gradu-tutkielma. Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu. Viitattu 27.11.2016. <http://urn.fi/urn:nbn:fi:uta-1-21470>

Böök, E. 1914. Tontinvuokrasta. Helsingin kaupungin sosiaalilautakunnan julkaisuja. Viitattu 15.11.2016.
https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/159477/1808454_a.pdf?sequence=1

Eskola, J. & Suoranta, J., 2005. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 7.painos. Tampere: Vastapaino.

Helsingin kaupunginhallituksen päätös 2015. Diaarinumero HEL 2015–003253. Annettu 23.3.2015. Helsingin kaupungin internet sivut. Viitattu 31.1.2017.
<https://dev.hel.fi/paatokset/asia/hel-2015-003253/khs-2015-12/>

HE 263/2006. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta. Viitattu 15.1.2017. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2006/20060263>

HE 32/2013. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta. Viitattu 10.1.2017. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2013/20130032>

HE 268/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Viitattu 9.1.2017. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140268>

HE 108/2016. Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi. Viitattu 23.2.2017.
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_108+2016.aspx

- Harjula, H. 2014. Kunnan toimielimet. Kuntaliiton verkkosivut. Viitattu 16.1.2017. http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/hallintojuridiikka/kunnan_hallinto/kunnan-toimielimet/Sivut/default.aspx
- Harjula, H. 2015. Kuntalaki: Tausta ja tulkinnat. 9. uud. p. Helsinki: Talentum Media.
- Hietanen, R. 2016. Väärinkäytökset johtivat muutoksiin – Vantaa luopui pienistä yhtiöistä rötöstelyjen seurauksena. Artikkelin Vantaan sanomissa 27.1.2016. Viitattu 27.2.2017. <http://www.vantaansanomat.fi/comment/368501>
- Hirsjärvi, S., Hurme, H., 2001. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Julkiset hankinnat ja julkisten markkinoiden avaaminen. 2016. Elinkeinoelämän keskusliitto. Viitattu 23.1.2017. <https://ek.fi/mita-teemme/yrityslainsaadanto/julkiset-hankinnat/>
- Juntto, A. 1990. Asuntokysymys Suomessa. Topeliuksesta tulopolitiikkaan. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisu no 50. Helsinki. Asuntohallitus.
- Kiinteistöverolain soveltamisohje. 2016. Diaarinumero A22/200/2016. Verohallinnon syventävät vero-ohjeet. Viitattu 29.1.2017. [https://www.vero.fi/fi-FI/Syventavat_veroohjeet/Kiinteistoverotus/Kiinteistoverolain_soveltamisohje\(39390\)#3](https://www.vero.fi/fi-FI/Syventavat_veroohjeet/Kiinteistoverotus/Kiinteistoverolain_soveltamisohje(39390)#3) Verosta kokonaan tai osittain vapaat kiinteistöt_
- Kivimäki, J. 2015. Kunnan tytäryhtiöille asettamat tavoitteet. Pro-gradu tutkielma. Tampereen yliopisto, johtamiskorkeakoulu, finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi. Viitattu 1.3.2017. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:uta-201503181188>
- Konserniohje. 2005. Kuntaliiton konserniohjeen laatimista koskeva suositus. Viitattu 1.3.2017. <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/konserniohjaus-omistajapolitiikka/konserniohjaus/konserniohje/Sivut/default.aspx>
- Kunnan ja kuntayhtymän talousarvio ja – suunnitelma. 2011. Kuntaliiton julkaisu. 4. korjattu painos. Helsinki.
- Kuntalaki 410/2015. Valtionvarainministeriö. 1.5.2015.
- Kuntien ja kuntayhtymien talous ja toiminta. 2014. Tilastokeskus. Viitattu 26.1.2017. <http://www.stat.fi/til/ktt/laa.html>
- Laakso, S. 2009. Julkisen hallinnon oikeudellinen sääntely. Teoksessa Ilari Karppi & Lotta-Maria Sinervo (toim.) Governance – uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampere. Tampereen yliopisto.
- Laki elinkeinotulon verottamisesta 24.6.1968/360. Valtiovarainministeriö. 1.1.1969.
- Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016. Työ- ja elinkeinoministeriö. 1.1.2017.
- Laki kunnallisesta viranhaltijasta. 11.4.2003/304. Sisäasianministeriö. 1.11.2003.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621. Oikeusministeriö. 1.12.1999.

Laki yleisradioverosta 484/2012. Valtiovarainministeriö 1.1.2013.

Leväinen, S. 2014. Kuntaomisteisen osakeyhtiön omistajanohjaus. Pro gradu-tutkielma. Itä-Suomen yliopisto. Oikeustieteen laitos. Viitattu 4.2.2017. <http://urn.fi/urn:nbn:fi:uef-20140828>

Metsämuuronen, J. 2003. Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä. Helsinki: International Methelp ky.

Moilanen, T. 2017. Ohjeita kyselytutkimuksen tekoon. Sähköpostiviesti 13.2.2017. Vastaanottaja M.Laulainen.

Osakeyhtiölaki 21.7.2006/624. Oikeusministeriö. 1.9.2006.

Pajunen, H. 2013. Kuntien liiketoimintojen yhtiöittäminen vero-oikeuden näkökulmasta. Pro gradu-tutkielma. Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu. Vero-oikeus. Viitattu 19.1.2017. <http://urn.fi/urn:nbn:fi:uta-1-23933>

Pekkala, E. 2014. Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. 5. uud. laitos. Helsinki: Tietosanoma.

Penttilä, S., Ruohonen, J., Uoti, A. & Vahtera, V. 2015. Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa. Kunnallisalan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan nro 88.

Puttonen, P. 2002. Kunnalliset yhtiöt vallan välineinä. Väitöskirja. Tampereen yliopisto, taloudellis-hallinnollinen tiedekunta. Viitattu 29.11.2016. <https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/67234/951-44-5415-4.pdf?sequence=1>

Rannisto, P-H.& Tienhaara, T. 2016. Sote palvelut markkinoilla. Tavoitteita, toiveita ja ristiriitoja. Tampere University Press. Viitattu 6.3.2017. <http://www.oapen.org/search?identifier=621500>

Rantanen, M. 2015. Naantalin kaupunkikonsernin omistajaohjauksen kehittäminen. Opinnäytetyö. Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen koulutusohjelma (YAMK), Turun ammattikorkeakoulu. Viitattu 2.3.2017. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-2016111516200>

Sekretesslagen SFS 1980:100. Justitiedepartementet. 20.3.1980. Viitattu 11.12.2016. http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/sekretesslag-1980100_sfs-1980-100

Selvityspyynnö 2015. Kuntalain yhtiöittämisvelvollisuuden noudattaminen. Dnro 140/14.00.40/2015. Annettu 20.4.2015. Kilpailu- ja kuluttajavirasto.

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731. Oikeusministeriö. 1.3.2000.

Suomen tilastollinen vuosikirja. 1971. Tilastokeskus. Helsinki. Viitattu 20.11.2016. <http://www.doria.fi/handle/10024/87817>

Tolonen, S. 2013. Kuntasektorin toimintojen yhtiöittäminen – taustalla NPM-doktriini ja lakimuutokset. Pro gradu -tutkielma. Lappeenrannan teknillinen yliopisto, kauppatieteellinen tiedekunta. Viitattu 30.11.2016.

<https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/94209/Pro%20Gradu%20Sami%20M%20Tolonen.pdf?sequence=2>

Tuloverolaki 30.12.1992/1535. Valtiovarainministeriö. 1.1.1993.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2003. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.

Tuomi, J. 2007. Tutki ja lue. Johdatus tieteellisen tekstin ymmärtämiseen. Helsinki: Tammi.

Valliluoto, S. 2017. Kilpailu- ja kuluttajaviraston erikoistutkija. Yhtiöittämisvelvoite. Sähköpostiviesti 3.4.2017. Vastaanottaja M.Laulainen.

Valtion hallinto. N.d. Eduskunnan internetsivut. Viitattu 20.1.2017.

<https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/kirjasto/aineistot/yhteiskunta/suomi-valtion/Sivut/Valtion-hallinto.aspx>

Varainsiirtoverolaki 29.11.1996/931. Valtiovarainministeriö. 1.1.1997.

Vuorikoski, S. 2015. Julkista tietoa salataan kuntien osakeyhtiöissä – "avoimuus ja demokratia nähdään painolastina". Artikkelit MTV:n uutisissa 28.4.2015. Viitattu 27.2.2017. <http://www.mtv.fi/uutiset/kotimaa/artikkeli/julkista-tietoa-salataan-kuntien-osakeyhtiöissä-avoimuus-ja-demokratia-nahdaan-painolastina/5036328>

van Weele, A. J. 2010. Purchasing & supply chain management: Analysis, strategy, planning and practice. 5th edition. London: Cengage Learning.

Yhtiöittäminen uhkaa vähentää kilpailuttamista. 2011. Lakimies Tiia Lehiköisen haastattelu Turun Sanomissa 8.7.2011. Viitattu 26.2.2017.

<http://www.ts.fi/uutiset/talous/237277/Yhtioittaminen+uhkaa+vahentaa+kilpailuttamista>

Yleisohje kunnallisen liikelaitoksen kirjanpidollisesta käsittelystä. 2013. Helsinki. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto.

Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tuloslaskelman laatimisesta. 2011. Helsinki. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto.

Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän konsernitilinpäätöksen laatimisesta. 2015. Helsinki. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto.

LIITTEET

Liite 1. Kyselyn kysymykset

1. Vastaajan virkanimike?
2. Vastaajan julkishallinnon työkokemus vuosina?
3. Mitä toimintoja kuntanne on yhtiöittänyt?
4. Onko kunnassanne suunnitteilla yhtiöittää jokin toiminto?
Jos vastasit kyllä, niin mitä toimintoja yhtiöittämissuunnitelmat koskevat?
5. Kuvaile mahdollisimman laajasti syitä seuraaviin kysymyksiin:
 - a. miksi kunta on yhtiöittänyt toimintojaan
 - b. miksi kunta ei ole yhtiöittänyt toimintojaan

Tällä kysymyksellä etsitään niitä syitä jotka ovat johtaneet siihen, että kunta on yhtiöittänyt toimintojaan ja mitä yhtiöittämisellä on pyritty saavuttamaan. Ja toisaalta miksi kunta on päättänyt olla yhtiöittämättä jonkin toimintansa, vaikka yhtiöittäminen olisi mahdollista ja ehkä jopa yleistäkin.
6. Kuvaile mahdollisimman laajasti mitä seurauksia yhtiöittämisestä on ollut kunnalle.

Tämä kysymys etsii vastausta siihen, mitä vaikutuksia kunnalle on ollut jonkin toiminnan yhtiöittämisestä. Vastauksissa pyydetään huomioimaan ainakin talouteen, hallintoon ja mahdollisesti toiminnallisuuteen vaikuttavat seikat. Mikä on ollut positiivista ja mikä negatiivista.
7. Kuvaile mahdollisimman laajasti mitä seurauksia yhtiöittämisestä on ollut yhtiöitetyle toiminnalle.

Tällä kysymyksellä etsitään vastausta siihen, miten yhtiöitetyn toiminnan luonne on muuttunut ja onko sillä saavutettu ne tavoitteet, joita yhtiöittämisellä on tavoiteltu ja onko yhtiöittämisestä seurannut jotain näkyvää hyötyä siirryttäessä julkisoikeudellisesta toiminnasta yksityisoikeudelliseen toimintaan. Vastauksissa pyydetään huomioimaan ainakin talouteen, hallintoon ja toiminnallisuuteen liittyviä seikkoja.
8. Kuvaile kunnan omistajanohjausta tytäryhtiöihinsä
 - a. millä keinoilla ja millä tavalla kunta käyttää omistajaohjausta
 - b. mitä haasteita näette omistajaohjauksessa
 - c. millä perusteilla kunnan tytäryhtiön hallitus on valittu