

# Kuntakonserni- ja liikelaitostyöryhmän mietintö



SISÄASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA 9/2006

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) <b>Kuntakonserni- ja liikelaitostyöryhmä</b> Puheenjohtaja: Kari Prättälä Sihteerit: Mika Rossi, Inga Nyholm, Markku Mölläri, Juha Myllymäki		Julkaisun laji <b>Työryhmän mietintö</b>	
		Toimeksiantaja <b>Sisäasiainministeriö</b>	
		Toimielimen asettamispäivä <b>21.3.2005</b>	
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielisenä) <b>Kuntakonserni- ja liikelaitostyöryhmän mietintö</b>			
Julkaisun osat <b>tiivistelmä</b>			
<p>Tiivistelmä</p> <p>Työryhmän tehtävänä olisi selvittää kuntakonsernia ja kunnallisia liikelaitoksia koskevan lainsäädännön kehittämistarpeita. Lisäksi työryhmän tehtävänä oli selvittää kuntien julkisten hankintojen sekä kuntien välisen yhteistoiminnan yhteensovittamista.</p> <p>Työryhmä ehdottaa kuntakonsernia ja kunnallista liikelaitosta koskevien säännösten säätämistä kuntalaissa. Lisäksi työryhmä esittää kuntalaissa säädettäväksi poikkeuksen hallintolain yhteisöjäävisäännökseen.</p> <p><b>Konserni</b></p> <p>Työryhmän ehdotuksen mukaan kuntalaissa määriteltäisiin kuntakonserni, konsernin johto, lisättäisiin tytäryhteisöjen tiedonantovelvollisuutta kunnalle sekä veloitettaisiin kunnat, joilla on merkittäviä tytäryhteisöjä, laatimaan konsernitaseen lisäksi konsernituloslaskelma ja kon- sernin rahoituslaskelma.</p> <p><b>Kunnallinen liikelaitos</b></p> <p>Ehdotuksen mukaan kuntalaissa määriteltäisiin liikelaitos, sen tehtävät ja liikelaitoksen johto. Kunnan liikelaitokselle maksama tuki tai toiminta-avustus tulisi käydä erikseen ilmi tilinpäätöksessä ja niiden tulisi perustua kustannusvastaavuusperiaatteeseen. Kunnallisen liikelaitoksen talousarviota koskevaa päätösvaltaa lisättäisiin ja se olisi velvollinen laatimaan erillistilinpäätöksen toiminnastaan. Kuntien yhteiseksi liikelaitokseksi voitaisiin perustaa liikelaitoskuntayhtymä.</p> <p><b>Esteellisyys</b></p> <p>Yhteisöjäävisäännökseen esitetyn poikkeuksen perusteella henkilö ei olisi esteellinen kunnassa sillä perusteella, että hän tai hänen hallintolain 28.2 §:n 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä olisi kunnallisen liikelaitoksen, kunnan tytäryhteisön tai kuntayhtymän hallituksen, hallintoneuvoston tai muu niihin rinnastettavan toimielimen jäsen tai toimitusjohtaja tai sitä vastaavassa asemassa. Henkilö olisi kuitenkin esteellinen, jos kysymys olisi sellaisesta asiasta, jossa kunnan ja edellä mainitun yhteisön edut olisivat ristiriidassa keskenään tai jossa asian tasapuolisen käsittely edellyttäisi, ettei hän osallistu asian käsittelyyn.</p> <p><b>Hankintalainsäädäntö</b></p> <p>Työryhmä ei tee kuntalakia koskevia muutosehdotuksia hankintalainsäädännön ja kuntien yhteistoimintamuotojen yhteensovittamisesta. Työryhmä on tehnyt selvityksen kuntalain kuntien yhteistoimintamuotojen ja hankintalainsäädännön rajapinnoista. Työryhmä on pää- tynyt siihen, että valtaosa kuntien yhteistoiminnasta jää hankintalainsäädännön ulkopuolelle. Työryhmä on kuitenkin selvittänyt ne hankintalainsäädännön keskeiset käsitteet, jotka joudutaan ottamaan huomioon kuntien yhteistoimintaa joko lainsäädännössä tai käytännössä järjestettäessä. Työryhmä on työssään pyrkinyt selkeyttämään näitä käsitteitä, koska nämä keskeiset käsitteet ovat EU-lainsäädännön ja oikeuskäytännön perusteella osin vielä tulkinnanvaraisia.</p>			
Avainsanat (asiasanat) <b>konserni, kunnallinen liikelaitos, hankinnat</b>			
Muut tiedot <b>Myös sähköisenä osoitteessa <a href="http://www.intermin.fi/julkaisut">www.intermin.fi/julkaisut</a>. Verkkoversion ISBN numero on 951-734-945-9</b>			
Sarjan nimi ja numero <b>Sisäasiainministeriön julkaisusarja 9 /2006</b>		ISSN <b>1236-2840</b>	ISBN <b>951-734-944-0</b>
Kokonaissivumäärä <b>70</b>	Kieli <b>suomi</b>	Hinta <b>25 e + alv</b>	Luottamuksellisuus <b>julkinen</b>
Jakaja <b>Sisäasiainminiteriö</b>		Kustantaja <b>Sisäasiainministeriö</b>	

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)	Typ av publikationen		
Kommunkoncern- och affärsverkarbetsgrupp	Arbetsgruppens betänkande		
Ordförande: Kari Prättälä	Uppdragsgivare		
Sekreterare: Mika Rossi, Inga Nyholm, Markku Mölläri, Juha Myllymäki	Inrikesministeriet		
	Datum för tillsättandet av organet		
	21.3.2006		
Publikation (även den finska titeln)			
Kommunkoncern- och affärsverkarbetsgruppens betänkande, Kuntakonserni- ja liikelaitostyöryhmän mietintö			
Publikationens delar			
sammandrag			
Referat			
<p>Arbetsgruppens uppgift var att utreda behoven av att utveckla lagstiftningen om kommunkoncerner och kommunala affärsverk. Dessutom skulle arbetsgruppen utreda samordningen av kommunernas offentliga upphandling och samarbetet mellan kommuner.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår att det tas in bestämmelser om kommunkoncerner och kommunala affärsverk i kommunallagen. Dessutom föreslår arbetsgruppen att det i kommunallagen föreskrivs om ett undantag från förvaltningslagens bestämmelse om samfundsjäv.</p> <p><b>Koncern</b></p> <p>Arbetsgruppen föreslår att i kommunallagen definieras kommunkoncern och koncernledning, tillfogas skyldighet för dottersamfund att lämna uppgifter till kommunen samt åläggs kommunerna att upprätta inte bara koncernbalansräkning utan även koncernresultaträkning och finansieringsanalys för koncernen.</p> <p><b>Kommunala affärsverk</b></p> <p>Arbetsgruppen föreslår att i kommunallagen definieras affärsverk, dess uppgifter och affärsverkets ledning. I lagen skall också föreskrivas om affärsverk som fungerar som en separat juridisk person, dvs. affärsverkssamkommun. Stöd eller verksamhetsunderstöd som kommunen betalar till affärsverket skall framgå särskilt i bokslutet och skall basera sig på kostnadsmotsvarighetsprincipen. Kommunala affärsverks beslutanderätt i fråga om budgeten utökas och de skall vara skyldiga att upprätta ett särskilt bokslut över sin verksamhet.</p> <p><b>Jäiv</b></p> <p>På grundval av det undantag som föreslås från bestämmelsen om samfundsjäv skall en person inte vara jävig i kommunen på den grunden att han eller hans i 28.2 1 punkten i förvaltningslagen avsedda närstående är medlem av styrelsen, förvaltningsrådet eller något därmed jämförbart organ i ett kommunalt affärsverk, kommunens dottersamfund eller en samkommun eller är verkställande direktör eller innehar motsvarande ställning. Personen skall emellertid vara jävig om det är fråga om en sådan sak där kommunens och ovan nämnda samfunds intressen står i strid med varandra eller där en opartisk behandling av saken förutsätter att han inte deltar i behandlingen av saken.</p> <p><b>Upphandlingslagstiftningen</b></p> <p>Arbetsgruppen lägger inte fram några förslag till ändringar av kommunallagen när det gäller samordning av upphandlingslagstiftningen och kommunernas samarbetsformer. Arbetsgruppen har gjort en utredning om gränsytorna för kommunernas samarbetsformer i kommunallagen och upphandlingslagstiftningen. Arbetsgruppen har kommit fram till att EU-lagstiftningen inte gör det möjligt att helt avgränsa kommunernas samarbete utanför upphandlingslagstiftningen. Arbetsgruppen har emellertid utrett de centrala begrepp i upphandlingslagstiftningen som man måste beakta när kommunernas samarbete ordnas antingen i lagstiftningen eller i praktiken. I sitt arbete har arbetsgruppen försökt klarlägga dessa begrepp, eftersom dessa centrala begrepp fortfarande delvis lämnar rum för tolkning på grundval av EU-lagstiftningen och rättspraxis.</p>			
Nyckelord			
koncern, upphandling, jäv, affärsverk			
Övriga uppgifter			
Elektronisk utgåva <a href="http://www.intermin.fi/julkaisut">www.intermin.fi/julkaisut</a> . Nätutgåvans ISBN 951-734-945-9			
Seriens namn och nummer		ISSN	ISBN
Sisäasiainministeriön julkaisusarja 9 /2006		1236-2840	951-734-944-0
Sidoantal	Språk	Pris	Sekretessgrad
70	finska	25 e + moms	offentlig
Distribution		Förlag	
Inrikesministeriet		Inrikesministeriet	

## Sisäasiainministeriölle

Sisäasiainministeriö asetti 21.3.2005 työryhmän selvittämään kuntakonsernia ja kunnallisia liikelaitoksia koskevan lainsäädännön kehittämistarpeita. Lisäksi työryhmän tehtävänä oli selvittää kuntien julkisten hankintojen sekä kuntien välisen yhteistoiminnan yhteensovittamista.

Työryhmä on osa kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaan kuuluvaa kunnallisen demokratian kehittämishanketta.

Työryhmä ehdottaa kuntakonsernia ja kunnallista liikelaitosta koskevien säännösten säätämistä kuntalaissa. Lisäksi työryhmä esittää kuntalaissa säädettäväksi poikkeuksen hallintolain yhteisöjäävisäännökseen.

Kuntakonsernia koskevien säännösten tavoitteena on selkeyttää kuntakonsernin ohjausta ja valvontaa sekä parantaa konsernin johtamisen edellytyksiä ja seuranta. Yhteisöjäävisäännöstä koskevan poikkeussäännöksen tavoitteena on vahvistaa konsernijohtoon toiminta- ja ohjausmahdollisuuksia. Liikelaitosta koskevien säännösten tavoitteena on järkevöittää liikelaitoksen toimintaa, lisätä sen toiminnan läpinäkyvyyttä ja selkeyttää sen asemaa markkinoilla.

Työryhmä ehdottaa, että kuntalaissa määriteltäisiin kuntakonserni, konsernin johto, lisättäisiin tytäryhteisöjen tiedonantovelvollisuutta kunnalle sekä velvoitettaisiin kunnat, joilla on merkittäviä tytäryhteisöjä, laatimaan konsernitaseen lisäksi konsernituloslaskelma ja konsernin rahoituslaskelma.

Työryhmä ehdottaa, kuntalaissa määriteltäisiin liikelaitos, sen tehtävät ja liikelaitoksen johto. Kunnan liikelaitokselle maksama tuki tai toiminta-avustus tulisi käydä erikseen ilmi tilinpäätöksessä ja niiden tulisi perustua kustannusvastaavuusperiaatteeseen. Kunnallisen liikelaitoksen talousarviota koskevaa päätösvaltaa lisättäisiin ja se olisi velvollinen laatimaan erillistilinpäätöksen toiminnastaan. Kuntien yhteiseksi liikelaitokseksi voitaisiin perustaa liikelaitoskuntayhtymä.

Yhteisöjäävisäännökseen esitetyn poikkeuksen perusteella henkilö ei olisi esteellinen kunnassa sillä perusteella, että hän tai hänen hallintolain 28.2 §:n 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä olisi kunnallisen liikelaitoksen, kunnan tytäryhteisön tai kuntayhtymän hallituksen, hallintoneuvoston tai muu niihin rinnastettavan toimielimen jäsen tai toimitusjohtaja tai sitä vastaavassa asemassa. Henkilö olisi kuitenkin esteellinen, jos kysymys olisi sellaisesta asiasta, jossa kunnan ja edellä mainitun yhteisön edut olisivat ristiriidassa keskenään tai jossa asian tasapuolinen käsittely edellyttäisi, ettei hän osallistu asian käsittelyyn.

Työryhmä ei tee kuntalakia koskevia muutosehdotuksia hankintalainsäädännön ja kuntien yhteistoimintamuotojen yhteensovittamisesta. Työryhmä on tehnyt selvityksen kuntalain kuntien yhteistoimintamuotojen ja hankintalainsäädännön rajapinnoista. Työryhmä on päätenyt siihen, että valtaosa kuntien yhteistoiminnasta jää hankintalainsäädännön ulkopuolelle. Työryhmä on kuitenkin selvittänyt ne hankintalainsäädännön keskeiset käsitteet, jotka joudutaan ottamaan huomioon kuntien yhteistoimintaa joko lainsäädännössä tai käytännössä järjestettäessä. Työryhmä on työssään pyrkinyt selkeyttämään näitä käsitteitä, koska nämä keskeiset käsitteet ovat EU-lainsäädännön ja oikeuskäytännön perusteella osin vielä tulkinnanvaraisia.

Saatuaan työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa kunnioittavasti esityksensä sisäasiainministeriölle.

Helsingissä 15. päivänä helmikuuta 2006

Kari Prättälä

Kimmo Aaltonen

Paulina Haijanen

Armas Lahoniitty

Eija Koivuranta

Arto Luhtala

Juha Myllymäki

Oiva Myllyntaus

Markku Mölläri

Inga Nyholm

Elise Pekkala

Mika Rossi

Auli Valli-Lintu

# SISÄLLYSLUETTELO

1	JOHDANTO .....	7
2	KUNTALAIN MUUTOSEHDOTUKSET .....	8
1	Nykytila .....	8
1.1	Konserni .....	8
1.2	Esteellisyys .....	10
1.3	Kunnallinen liikelaitos .....	10
2	Kansainvälinen vertailu .....	13
2.1	Kuntakonserni ja kunnallinen liikelaitos .....	13
2.2	Esteellisyys .....	14
3	Nykytilan arviointi .....	15
3.1	Konserni .....	15
3.2	Esteellisyys .....	15
3.3	Kunnallinen liikelaitos .....	16
4	Työryhmän esitykset tavoitteet ja keskeiset ehdotukset .....	17
4.1	Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset .....	17
4.2	Toteuttamisvaihtoehdot .....	17
5	Esityksen vaikutukset .....	18
5.1	Taloudelliset vaikutukset .....	18
5.2	Vaikutukset viranomaisten toimintaan .....	19
5.3	Yritysvaikutukset .....	19
6	Kuntalain muutoksien yksityiskohtaiset perustelut .....	20
6.1	Kuntalaki .....	20
6.2	Voimaantulo .....	30
7	Lakiehdotus .....	30
3	KUNTIEN YHTEISTOIMINTA JA HANKINNAT .....	37
1	Yleistä sääntelystä ja käytännöstä .....	37
1.1	Hankintojen EY-sääntely, kansallinen lainsäädäntö ja liikkumavara .....	37
1.2	Kuntien toiminnan kehityspiirteitä .....	38
2	Työryhmän ehdotukset .....	38
2.1	EY:n lainsäädäntötoimet .....	39
2.2	Kansallisen lainsäädännön mahdollisuudet .....	39
2.2.1	Kuntalaki .....	39
2.2.2	Erityslainsäädäntö .....	41
2.3	Käytännön ratkaisut .....	42
2.3.1	Hankintasopimus .....	42
2.3.2	Sidosyksikköhankinta .....	43

SAMMANDRAG .....	45
LIITE 1. ....	53
LIITE 2. ....	59

# 1 JOHDANTO

Alue- ja kuntaministeri Hannes Manninen asetti 21.3.2005 työryhmän selvittämään kuntakonsernia ja kunnallisia liikelaitoksia koskevan lainsäädännön kehittämistarpeita. Lisäksi työryhmä tehtävänä oli selvittää kuntien julkisten hankintojen sekä kuntien välisen yhteistoiminnan yhteensovittamista.

Työryhmän työ on osa kunnallisen demokratian kehittämishanketta. Sen toimikausi on 21.3.2005–15.2.2006.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut lakiasiainjohtaja Kari Prättälä Suomen Kuntaliitosta. Jäseninä ovat toimineet hallitusneuvos Elise Pekkala kauppa- ja teollisuusministeriöstä, hallitusneuvos Eija Koivuranta sosiaali- ja terveysministeriöstä, kulttuuriasiainneuvos Kimmo Aaltonen opetusministeriöstä, kehityspäällikkö Oiva Myllyntaus Suomen Kuntaliitosta, asianajaja Pauliina Haijanen, Turun kaupunginjohtaja Armas Lahoniitty, hallitusneuvos Arto Luhtala ja lainsäädäntöneuvos Auli Valli-Lintu sisäasiainministeriöstä. Kaupunginjohtaja Armas Lahoniityn sijasta työryhmän toimintaan on osallistunut hankintalainsäädännön osalta kaupunginlakimies Antero Kastemaa.

Työryhmän sihtereinä toimivat projektipäällikkö Mika Rossi, projektisihteeri Inga Nyholm, lakimies Juha Myllymäki Suomen Kuntaliitosta ja ylitarkastaja Markku Mölläri sisäasiainministeriöstä. Lainsäädäntöä koskevien muutosehdotuksien valmistelusta ovat vastanneet lakiasiainjohtaja Kari Prättälä, kehityspäällikkö Oiva Myllyntaus, lakimies Juha Myllymäki ja lainsäädäntöneuvos Auli Valli-Lintu. Inga Nyholm ja Juha Myllymäki ovat tehneet kansainvälisen vertailuosuuden pohjaselvitykset.

Työryhmä on kuullut työryhmässä seuraavia henkilöitä: professori Pentti Meklin Tampereen yliopistosta, liikkeenjohdon konsultti Pertti Malkki Yritystaito Neolocal Oy:stä, neuvotteleva virkamies Pekka Timonen valtiovarainministeriöstä, tutkimuspäällikkö Juhani Pennanen Kilpailuvirastosta, kaupunginkamreeri Seppo Olli Helsingin kaupungilta.

Työryhmä on lisäksi kuullut ja sen työtä ovat tukeneet kunnallisen demokratian kehittämishankkeen kumppanuuskunnat. Näitä kuntia ovat Imatran kaupunki, Kotkan kaupunki, Turun kaupunki ja Oulun kaupunki. Kunnat ovat antaneet myös kirjallisia kommenttejaan valmisteltuihin lakiluonnoksiin.

Lisäksi työryhmä on kuullut ja saanut kirjallisia kommentteja valmisteltuihin lakiluonnoksiin seuraavilta tahoilta: kauppa- ja teollisuusministeriö, oikeusministeriö, Espoon kaupunki, Helsingin kaupunki, Suomen Yrittäjät, Elinkeinoelämän keskusliitto ja Vantaan kaupunki.



## 2 KUNTALAIN MUUTOSEHDOTUKSET

### 1 Nykytila

#### 1.1 Konserni

Kuntalaissa ei ole määritelty kuntakonsernia. Kuntalaissa konserni on mainittu ainoastaan kuntalain 68 §:n 3 momentissa, jonka mukaan kunnan on laadittava konsernitase liitteineen, jos sillä on kirjanpitolain tarkoittama määräysvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa. Kirjanpitolain 1 luvun 5 §:n (1336/1997) mukaan kirjanpitovelvollisella on määräysvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa (jäljempänä kohdeyritys), kun sillä on

- enemmän kuin puolet kohdeyrittäjien kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä ja tämä äänen enemmistö perustuu omistukseen, jäsenyyteen, yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin taikka muuhun sopimukseen ja

- oikeus nimittää ja erottaa enemmistö jäsenistä kohdeyrittäjien hallituksessa tai siihen verrattavassa toimielimessä tai toimielimessä, jolla on tämä oikeus, ja oikeus perustuu samoihin seikkoihin kuin edellä tarkoitettu äänen enemmistö.

Lisäksi kirjanpitovelvollisella katsotaan olevan määräysvalta kohdeyrittäjien, jos sitä johdetaan yhteisesti kohdeyrittäjien kanssa tai kirjanpitovelvollinen muulla tavoin tosiasiallisesti käyttää määräysvaltaa kohdeyrittäjien.

Kunta on velvollinen kuntalain perusteella laatimaan vain konsernitaseen. Kuntalaki ei velvoita kuntaa laatimaan konsernitilinpäätöstä, johon kuuluisivat konsernitaseen lisäksi konsernituloslaskelma ja -rahoituslaskelma. Kuntalain 68 §:n 3 momentin mukaan konsernitaseen laadinnassa noudatetaan soveltuvin osin kirjanpitolakia.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on ohjeistanut, että kunnan tulisi laatia konsernituloslaskelma ja konsernin rahoituslaskelma, jos kunnan ja kuntakonserniin kuuluvien muiden yhteisöjen yhteenlaskettujen taseiden loppusumma on olennaisesti suurempi kuin kunnan taseen loppusumma. Kuntajaoston ohjeet eivät ole sitovia. Konsernituloslaskelman ja konsernin rahoituslaskelman laatimiseen voidaan soveltaa kirjanpitolautakunnan yleisohjetta konsernitilinpäätöksen laatimisesta. Kuntajaosto ei ole antanut konsernituloslaskelman ja konsernin rahoituslaskelman laatimisesta omaa yleisohjetta.

Kuntajaoston ohjeen mukaan kuntayhtymä yhdistellään aina suhteellisen osuutena kunnan konsernitilinpäätökseen. Kuntayhtymää ei siten käsitellä konsernitilinpäätöstä laadittaessa tytäryhteisönä, vaikka kunnan osuus kuntayhtymän peruspääomasta olisi yli puolet tai kunnalla olisi kuntayhtymässä määräysvallasta. Käytännössä jäsenkuntien äänivaltaa on kuntayhtymän perussopimuksen määräyksillä rajoitettu siten, ettei yksittäisellä jäsenkunnalla ole määräysvaltaa kuntayhtymässä.

Kuntalaki ei sisällä säännöksiä konsernijohtosta. Konsernijohtolle tyypillistä toimivaltaa kuuluu kuitenkin kuntalain mukaan valtuuston, kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan tehtäviin.

Kuntalain 13 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan valtuuston tulee päättää kunnan toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista. Valtuusto asettaa tavoitteita pääsääntöisesti kuntalain 65 §:n 2 momentin mukaisesti talousarviossa ja -suunnitelmassa. Lisäksi valtuus-

to voi hyväksyä toimintaa ja hankkeita koskevia tavoitteita erillispäätöksin. Kunnanhallitus tai johtosäännössä määrätty kunnan muu viranomainen antaa kuntalain 23 §:n 2 momentin mukaan tarvittaessa ohjeita kuntaa eri yhteisöjen, laitosten ja säätiöiden hallintoelimissä edustaville henkilöille kunnan kannan ottamisesta käsiteltäviin asioihin. Kuntalain 24 §:n 1 momentin mukaan kunnanjohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa.

Konserniohjauksesta ei säädetä kuntalaissa. Konserniohjauksella tarkoitetaan omistaja-ohjausta ja tytäryhteisöjen valvontaa koskevien ohjeiden antamista. Omistajaohjaus on kunnan edustajien päätösvallan käytön ohjaamista yhtiökokouksessa tai vastaavassa toimielimessä.

Käytännössä kunnan ovat hyväksyneet konserniohjeita, joissa määrätään esimerkiksi toimielinten ja viranhaltijoiden toimivallasta konserniohjauksessa.

Kuntalain mukaiset, kunnan oman organisaation ohjauksessa käytettävät hallinnolliset ohjauskeinot eivät ole käytettävissä tytäryhteisöjen ohjauksessa. Valtuusto tai kunnanhallitus ei voi antaa omistamansa osakeyhtiön toimielimille oikeudellisesti sitovia määräyksiä. Esimerkiksi osakeyhtiö toimii osakeyhtiölain ja yhtiöjärjestyksen mukaisesti. Kunnan viranomaiset voivat päättää siitä, kuinka kunta käyttää omistukseen tai jäsenyyteen perustuvaa määräysvaltaansa esimerkiksi yhtiökokouksessa tai yhtymäkokouksessa. Kunnanhallitus voi antaa kuntalain 23 §:n 2 momentin mukaisesti ohjeita kuntaa eri yhteisöjen hallintoelimissä edustaville. Edustajat osallistuvat päätöksentekoon esimerkiksi yhtiökokouksessa. Yhtiökokouksen päätökset velvoittavat yhtiön johtoa, mikäli ohjeet eivät ole vastoin osakeyhtiölakia tai yhtiöjärjystä.

Sen jälkeen, kun esimerkiksi osakeyhtiön yhtiökokous on valinnut kunnan nimeämän ehdokkaan hallituksen jäseneksi, hän on tehtävässään osakeyhtiölain mukaisessa vastuussa. Tytäryhtiön johdon velvollisuutena on toimia tytäryhtiön edun mukaisesti. Osakeyhtiölain 15 luvun 1 §:n mukaan hallituksen jäsen, hallintoneuvoston jäsen ja toimitusjohtaja ovat velvollisia korvaamaan vahingon, jonka hän on toimessaan tahallisesti tai tuottamuksellisesti aiheuttanut yhtiölle. Sama koskee vahinkoa, joka on aiheutettu osakkeenomistajalle tai muulle henkilölle osakeyhtiölakia tai yhtiöjärjystä rikkomalla. Vastuuvapauden myöntämisestä hallituksen jäsenille, hallintoneuvostolle ja toimitusjohtajalle päättää osakeyhtiölain 9 luvun 5 §:n mukaan yhtiökokous.

Tytäryhteisöjen sitouttaminen konserniin voi tapahtua esimerkiksi yhtiöjärjestyksessä, yhtiökokouksen päätöksillä, konserniohjeen avulla, kuntaa tytäryhteisössä edustaville annettavilla ohjeilla tai hallituksen valinnalla. Kunnan toimielinten tai viranhaltijoiden tehtävänä voi olla kunnan tytäryhteisöjen toiminnan valvonta. Konserniohjeissa voidaan antaa ohjeita kunnan toimielimille ja viranhaltijoille, joiden tehtävänä on valvoa tytäryhteisöjen toimintaa. Konserniohjeissa voidaan antaa myös esimerkiksi pysyväisluonteisia ohjeita, kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille.

Konserniohjauksella ei kuitenkaan voida velvoittaa esimerkiksi osakeyhtiön johtoa toimimaan vastoin osakeyhtiölakia tai yhtiöjärjystä. Konsernijohtoon antamien ohjeiden noudattaminen perustuu siihen, että tytäryhtiön johto toimii emoyhteisön luottamuksen varassa.

Suomen Kuntaliito on vuonna 2005 laatinut kunnille konserniohjeiden laadintaa koskevan suosituksen, joka sisältää keskeiset konserniohjetta laadittaessa huomioon otettavat asiat. Suosituksessa on käsitelty konserniohjauksessa käytettävissä olevia keinoja ja konserniohjeen laatimista, kunnan omistajapolitiikkaa, konserniohjeen sitovuutta ja kunnan toimielinten toimivallanjakoa konserniohjauksessa. Lisäksi suositus sisältää näkökohtia keskitetyistä konsernitoiminnoista, konsernipalveluista ja kuntakonsernin tarkastuksesta ja valvonnasta sekä tiedottamisesta.

Kunnan määräämisvaltaan kuuluva yhteisö on kuntalain 68 §:n 3 momentissa kunnalle

säädetyt konsernitaseen laatimiseksi velvollinen antamaan kunnalle konsernitilinpäätöksen laatimisessa tarvittavat tiedot. Kunnan tytäryhteisön tiedonantovelvoite, joka rajoittuu ensisijaisesti päättyneen tilikauden tietoihin, on siten suppeampi kuin osakeyhtiölain tarkoittaman tytäryhtiön velvoite antaa tietoja emoyhtiölle. Osakeyhtiölain 8 luvun 7 §:n (734/1978) mukaan tytäryhtiön hallituksen tulee antaa emoyhtiön hallitukselle konsernin aseman arvioimiseen ja sen toiminnan tuloksen laskemiseen tarvittavat tiedot. Tällaiset tiedot voivat tarkoittaa tilinpäätöstietojen lisäksi myös tilikauden päättymisen jälkeen esiin tulleita tytäryhteisöjä koskevia tietoja, joilla konsernin kannalta on merkitystä. Kunnalla ei kuitenkaan ole osakeyhtiölain tarkoittamaa emoyhtiön asemaa tytäryhtiönsä nähden.

## 1.2 Esteellisyys

Kunnallisen luottamushenkilön ja kunnan palveluksessa olevan henkilön esteellisyydestä säädetään sekä kuntalain 52 §:ssä että hallintolain 27–30 §:ssä (434/2003).

Valtuutetun esteellisyydestä valtuustossa on säädetty kuntalain 52 §:ssä. Kuntalain 52 §:n 2 momentin mukaan muihin luottamushenkilöihin sekä kunnan henkilöstöön sovelletaan hallintolain 28 §:n virkamiestä koskevia esteelisyysäännöksiä.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.

Kuntien tytäryhteisöjen toimielimiin nimitetään jäseniksi usein kuntien luottamushenkilöitä tai kuntien viranhaltijoita. Hallintolain yhteisöjäävisäännöksen mukaan esimerkiksi tytäryhteisön hallituksen jäsenenä toimivat kunnanhallituksen jäsenet eivät voi ottaa osaa yhteisöä koskevan asian käsittelyyn kunnanhallituksessa. Myös kunnan omistaman yhtiön hallituksen jäseneksi nimitetty kunnanjohtaja on kunnassa esteellinen käsittelemään yhtiön asiaa. Käytännössä yhteisöjäävisäännös on merkinnyt sitä, että esimerkiksi kuntakonserniin kuuluvien yhtiöiden hallituksiin ei ole voitu valita kunnanhallituksen jäseniä tai sen lautakunnan jäseniä, joka käsittelee yhtiötä koskevia asioita.

Yhteisöjäävisäännöstä sovelletaan myös kuntayhtymän hallituksen jäseneen. Kuntayhtymän osalta yhteisöjäävisäännöstä on käytännössä tulkittu suppeammin kuin muita yhteisöjä. Kuntayhtymien osalta on käytännössä katsottu, että kuntayhtymän hallituksen tai vastaavan toimielimen jäsen on esteellinen kunnan viranhaltijana tai luottamushenkilönä käsittelemään kuntayhtymää koskevaa asiaa vain, jos kunnan ja yhtymän edut ovat selkeästi ristiriidassa keskenään.

Yhteisöjäävisäännöstä ei sovelleta kuntalain 52 §:n 4 momentin mukaan kunnan liikelaitokseen.

## 1.3 Kunnallinen liikelaitos

Kunnallista liikelaitosta ei ole määritelty kuntalaissa (365/1995). Kuntalain 13 §:n mukaan valtuuston tehtävänä on päättää kunnan liikelaitokselle asetettavista toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista. Liikelaitoksen perustaa valtuusto, joka järjestää liikelaitoksen hallinnon johtosäännöllä. Kuntalain 17 §:n nojalla valtuusto voi asettaa liikelaitokselle johtokunnan.

Kuntalain 52 §:ssä säädetään lisäksi kunnan liikelaitosta koskevasta hallintolain yhteisöjäävisäännöksen poikkeuksesta. Kuntalain 52 §:n 4 momentin mukaan hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdassa määriteltyä yhteisöjääviä ei sovelleta käsiteltäessä kunnan liikelaitosta koskevaa asiaa. Esimerkiksi liikelaitoksen johtokunnan jäsen ei ole esteellinen käsittelemään liikelaitosta koskevaa asiaa kunnanhallituksessa.

Liikelaitoksen voivat perustaa kunta ja kuntayhtymä osaksi omaa organisaatiotaan. Li-

säksi kunnat voivat yhteistoiminnassa perustaa liikelaitoksen siten, että liikelaitosta johtaa kuntien yhteinen toimielin. Kuntien yhteinen toimielin kuuluu yhden kunnan eli ns. isäntäkunnan organisaatioon. Liikelaitos kuuluu siten aina joko kunnan tai kuntayhtymän organisaatioon eikä se ole erillinen oikeushenkilö.

Liikelaitoksen toimintaan sovelletaan samoja säännöksiä kuin kunnan tai kuntayhtymän muuhunkin toimintaan, koska liikelaitos on osa kuntaa tai kuntayhtymää. Liikelaitoksen on toiminnassaan noudatettava esimerkiksi hallintolakia ja kielilakia (423/2003). Liikelaitoksen toimielinten sekä viranhaltijoiden päätöksiin voi hakea muutosta samoin kuin kunnan muiden viranomaisten päätöksiin. Liikelaitoksen toimintaan sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999), jäljempänä julkisuuslaki.

Liikelaitoksen talouden eriyttäminen kunnan muusta taloudesta perustuu kuntalain 65 §:n 3 momentin nettobudjetointia koskevaan säännökseen. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto sekä Suomen Kuntaliitto ovat antaneet ohjeita ja suosituksia kunnan liikelaitoksen talousohjauksen järjestämisestä. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on antanut yleisohjeen liikelaitoksen kirjanpidollisesta käsittelystä. Yleisohjeessa kunnan liikelaitoksella tarkoitetaan toimintaa, jonka tunnuspiirteinä ovat kannattavuusperusteinen liiketoiminta, kunnan muita toimintayksiköjä itsenäisempi asema kunnan talousarviossa sekä erillinen kirjanpito ja erillinen tilinpäätös. Suomen Kuntaliiton suosituksessa on kuvattu ja ohjeistettu erilaisia malleja liikelaitoksen toiminnan ja talouden järjestämisestä.

Kunnat ja kuntayhtymät ovat eriyttäneet liikelaitostensa hallinnon ja talouden eri tavoin. Liikelaitoksen hallinto on järjestetty joko lautakunnan tai johtokunnan alaiseksi toiminnaksi. Joissakin kunnissa liikelaitokset toimivat suoraan kunnanhallituksen alaisena. Jos liikelaitoksen toiminnasta vastaa johtokunta, siihen voidaan valita jäseniksi kuntalain 36 §:n mukaan henkilöitä, jotka eivät ole vaalikelpoisia kunnanhallitukseen tai lautakuntaan ja joiden kotikunta kunta ei ole. Tämä mahdollistaa asiantuntijajäsenten sekä palvelujen käyttäjien ja henkilöstön edustajien valinnan johtokunnan jäseniksi.

Liikelaitos on osa kunnan tai kuntayhtymän toimintaa, joten kunta ja kuntayhtymä ovat kuntalain 67 §:n perusteella kirjanpitovelvollisia myös sen toiminnasta. Liikelaitos ei ole erikseen kirjanpitovelvollinen.

Liikelaitokset voidaan Suomen Kuntaliiton suosituksen tavoin jaotella talousohjauksen perusteella kolmeen eri liikelaitostyyppiin. Nämä liikelaitokset poikkeavat toisistaan siinä, miten toiminta eriytetään kunnan talousarviossa ja kirjanpidossa. Nämä kolme liikelaitosmallia ovat laskennallisesti eriytetty liikelaitos, ns. muuna taseyksikkönä (jäljempänä taseyksikkö) toimiva liikelaitos ja varsinainen liikelaitos.

Laskennallisessa eriytyksessä liikelaitoksen talous eriytetään kunnan kirjanpidossa muodostamatta siitä kuitenkaan erillistä kirjanpitoyksikköä. Kunnan tilinpäätöksessä esitetään liikelaitoksen tase, tuloslaskelma ja rahoituslaskelma. Liikelaitoksen yli- ja alijäämäerien osalta ei noudateta tasejatkuvuutta, vaan mainitut erät liitetään seuraavan tilikauden alussa jäännöspääomaan. Laskennallisesti eriytetyn liikelaitoksen tuloarviot ja määrärahat otetaan kunnan talousarvioon samaan tapaan kuin muillekin kunnan tehtäville. Käyttötalous budjetoidaan pääsääntöisesti nettomääräisesti siten, että sitovia eriä ovat toimintakate ja rahoituserät. Investointeihin osoitetaan kunnan talousarviossa määrärahat.

Varsinaisen liikelaitoksen ja taseyksikön eriytyksessä kunnan kirjanpidossa tehdään yhdenmukaisella tavalla. Kunnan tilinpäätöksessä esitetään liikelaitoksen tase, tuloslaskelma ja rahoituslaskelma, jotka johdetaan suoraan kirjanpidosta. Yli- ja alijäämäerien osalta noudatetaan molemmissa malleissa tasejatkuvuutta siten, että mainitut erät siirtyvät seuraavan tilikauden alussa edellisten tilikausien yli- tai alijäämiin.

Taseyksikön ja varsinaisen liikelaitoksen talousarviokäsittely poikkeavat toisistaan. Muun taseyksikön tuloarviot ja määrärahat otetaan kunnan talousarvioon. Käyttötalous budjetoidaan pääsääntöisesti nettomääräisesti siten, että sitovia eriä ovat toimintakate ja ra-

hoituserät. Kunnan talousarviossa osoitetaan määrärahat investointeihin. Lisäksi taseyksikölle voidaan kunnan talousarvion rahoitusosassa ottaa määräraha pääomasijoituksiin ja tuloarvio pääoman palautuksiin.

Varsinaisen liikelaitoksen talousarvio ja -suunnitelma on erillinen osa kunnan talousarviossa ja -suunnitelmassa. Liikelaitosta sitovia meno- ja tuloeria kunnan talousarviossa ovat korvaus kunnan tai kuntayhtymän sijoittamasta pääomasta, kunnan toiminta-avustus kunnalliselle liikelaitokselle sekä kunnan pääomasijoitus liikelaitokseen ja liikelaitoksen pääoman palautus kunnalle. Muutoin liikelaitos päättää varojen käytöstä sekä toiminnan ja investointien rahoituksesta itsenäisesti johtokunnan tai vastaavan toimielimen hyväksymän talousarvion mukaisesti.

Kuntien liiketoiminnan eriyttämisen tarvetta ovat lisänneet erityislait. Erityisiä säännöksiä eriyttämisestä on sähkömarkkinalaissa (386/1996), maakaasumarkkinalaissa (508/2000) ja vesihuoltolaissa (119/2001). Sähkömarkkinalain ja maakaasumarkkinalain mukaan sähkö- tai maakaasuliiketoimintaa harjoittava kunnallinen laitos tai kuntayhtymä tulee eriyttää kirjanpidollisesti kunnasta ja sille tulee laatia tilikausittain osakeyhtiön tilinpäätöksen kanssa vertailukelpoinen tuloslaskelma ja tase. Vesihuoltolain 20 §:n mukaan kunnallisen vesihuoltolaitoksen kirjanpito tulee eriyttää kunnan kirjanpidossa ja laitoksen on laadittava tilikausittain erillinen tilinpäätös. Kunnat ovat toteuttaneet eriyttämisvaatimuksen perustamalla joko laskennallisesti tai kirjanpidollisesti eriytetyn liikelaitoksen.

Vuonna 2003 sellaisia kunnan liikelaitoksia, joiden toiminta oli eriytetty kunnan talousarviossa ja kirjanpidossa Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston ja Kuntaliiton varsinaisen liikelaitosmallin mukaisesti, oli 120. Tällaisia liikelaitoksia oli 67 kunnalla. Eniten kunnallisia liikelaitoksia oli perustettu vesihuoltoon. Energia- ja vesihuoltolaitosten toiminnan liikelaitostaminen on johtunut osittain laissa säädetystä talouden eriyttämisvaatimuksista. Näillä aloilla liikelaitostaminen on usein ollut välivaihe yhtiöittämisessä.

Toimiala	Lkm	Liike- vaihto milj. euroa	Osuus kunnallisesta liiketoiminnasta tehtäväalueella
Energiahuolto .....	13	968	87 %
Vesihuolto .....	51	398	62 %
Satama .....	10	139	81 %
Joukkoliikenne .....	3	138	79 %
Jätehuolto .....	5	23	32 %
Toimitilapalvelut .....	10	.	.
Sisäiset palvelut .....	5	.	.
Ammatilliset oppilaitokset .....	5	.	.
Perusterveydenhuolto .....	3	.	.
Ammattikorkeakoulut .....	1	.	.
Liikunta- ja ulkoilu .....	1	.	.
Palo- ja pelastustoimi .....	1	.	.
Elinkeinotoiminnan edistäminen .....	1	.	.
Muu liiketoiminnan luonteinen toiminta .....	2	.	.
Muu toiminta .....	1	.	.
Asunto- ja muut taseyksikkörahastot .....	8	.	.
Yhteensä .....	120	2 127	.

**Taulukko 1. Kunnan talousarviossa ja kirjanpidossa eriytettyjen liikelaitosten liikevaihto ja osuus kuntien liiketoiminnasta vuonna 2003.**



Kuntien ja kuntayhtymien liiketoiminta on järjestetty pääsääntöisesti joko liikelaitokseksi tai yhtiömuodossa. Liiketoiminnan luonteen perusteella liikelaitokset voidaan jakaa sisäistä ja ulkoista liiketoimintaa harjoittaviin liikelaitoksiin. Sisäistä liiketoimintaa harjoittavia liikelaitoksia ovat esimerkiksi tilapalvelusta vastaavat liikelaitokset.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston liikelaitosten kirjanpito-ohjeessa ulkoiseen liiketoimintaan liitetään yleisesti seuraavat tunnusmerkit:

- ulkopuolinen myynti on merkittävää,
- toiminnassa pyritään kannattavuuteen,
- investoinnit pyritään rahoittamaan ainakin pitkällä aikavälillä tulorahoituksella,
- liikelaitoksen ja asiakkaan välinen suhde perustuu sopimukseen ja
- asiakkaalla on harkintavaltaa liiketoiminnan tuotteiden hankinnassa.

Liikelaitoksia on perustettu palvelutoiminnan tehostamiseksi, kustannusvastuun lisäämiseksi ja sisäisen valvonnan edellytysten parantamiseksi. Kunnat ovat organisoineet sisäistä palvelutuotantoaan liikelaitosmuotoisena myös kilpailuttaakseen omaa tuotantoa yhdessä yksityisten palveluntarjoajien kanssa. Liikelaitostaminen on usein ollut osa tilaaja-tuottajamallin käyttöönottoa kunnassa. Pääosin kunnan sisäinen palvelutoiminta on järjestetty kunnan talousarviossa joko taseyksikkönä, laskennallisesti eriytettynä tai nettoyksikkönä, jolta ei edellytetä erillistilinpäätöksen laatimista. Nettoyksiköitä eli sellaisia kunnan yksiköitä, joiden osalta budjetissa on määrätty sitovaksi ainoastaan tulojen ja menojen erotus, kunnissa ei nimitetä yleensä liikelaitoksiksi.

Toimintojen eriyttämisen on katsottu selkeyttävän tuloksen laskentaa, kannattavuuden arviointia ja tulostuottoa sekä lisäävän kustannustietoisuutta. Eriyttämistä on perusteltu myös organisaation rakenteen selkeyttämisellä ja valmistautumisella tuleviin organisaatiomuutoksiin, esimerkiksi yhtiöittämiseen. Toisaalta liiketoiminnan eriyttäminen on saattanut aiheuttaa kunnissa lisätyötä budjetoinnissa ja kirjanpidossa sekä sisäisen valvonnan järjestämisessä.

## 2 Kansainvälinen vertailu

Työryhmä on tehnyt kansainvälisen vertailun Ruotsin ja Norjan osalta, koska näissä maissa on säädetty kunnallisista yhtiöistä ja konsernityyppisistä ohjausjärjestelmistä. Työryhmä on selvittänyt myös Tanskan lainsäädäntöä, mutta siellä ei ole säännöksiä kuntakonsernista tai kunnallisista yhtiöistä.

### 2.1 Kuntakonserni ja kunnallinen liikelaitos

Muissa Pohjoismaissa ei ole kuntalaissa nimenomaisia säännöksiä kuntakonsernista tai liikelaitoksista. Ruotsissa ja Norjassa on erityisiä säännöksiä kunnallisista yhtiöistä.

Ruotsin kuntalain (Kommunallag, SFS 1991:900) 17 §:ssä säädetään kunnallisesta osakeyhtiöstä. Kuntalain mukaan kunnan tai maakäräjien siirtäessä tehtäviään sellaisen osakeyhtiön hoidettavaksi, jonka kaikki osakkeet kunta tai maakäräjät omistaa, valtuusto

- asettaa toiminnan tavoitteet,
- nimeää kaikki hallituksen jäsenet,
- voi lausua näkemyksensä ennen sellaisten toimintaa koskevien päätösten tekemistä, jotka ovat laadultaan periaatteellisia tai muutoin merkityksellisiä ja
- nimeää vähintään yhden maallikkotilintarkastaja osakeyhtiöön.

Kunnallisen osakeyhtiön lisäksi kunta tai maakäräjät voi perustaa säätiön hoitamaan kunnallisia asioita. Valtuusto voi tällöin asettaa vähintään yhden tilintarkastajan tällaiseen säätiöön.

Kunnan tai maakäräjien kokonaan omistamien yhteisöjen lisäksi Ruotsin kuntalaissa on säännöksiä kunnan tai maakäräjien osittain omistamista yhtiöistä. Kunnan tai maakäräjien perustaessa tällaisen yhtiön, valtuuston tulee huolehtia siitä, että nämä oikeushenkilöt tulevat sidotuiksi samoihin ehtoihin kuin kunnan tai maakäräjien kokonaan omistamat yhtiöt siinä laajuudessa kuin on kohtuullista huomioonottaen omistussuhteet, toiminnan laatu ja olosuhteet ylipäänsä.

Ruotsin salassapitolain (Sekretesslagen SFS 1994:691) mukaan sellaisissa yhtiöissä, joissa kunnalla tai maakäräjillä tai kuntayhtymillä on yksin tai yhdessä määräysvalta, henkilöllä on oikeus saada tietoja yhtiöstä samalla tavoin kuin kunnasta, maakäräjiltä tai kuntayhtymältä. Yhtiön katsotaan olevan määräysvallassa, jos kunnalla, maakäräjillä tai kuntayhtymällä yksin tai yhdessä on yhtiön osakkeiden omistuksen tai muulla perusteella enemmän kuin puolet kaikista äänistä yhtiön hallituksessa tai jos näillä on oikeus asettaa ja erottaa enemmän kuin puolet osakeyhtiön hallituksen jäsenistä. Jos kunnalla tai maakäräjillä ei ole määräysvaltaa yhtiössä, valtuuston tulee yhtiötä perustettaessa varmistaa, että yleisöllä on mahdollista saada tieto asiakirjoista yleisten asiakirjojen julkisuutta koskevien perusteiden mukaan.

Norjan kuntalain (Lov om kommuner og fylkeskommuner, 107/1992) mukaan kunta voi perustaa yksityisoikeudellisia yhteisöjä tehtävien hoitamiseksi. Kunta voi lisäksi perustaa kuntaorganisaatioon kuuluvan kunnallisen yhtiön (kommunale foretak). Kunnalliset yhtiöt kuuluvat kunnan organisaatioon ja muistuttavat siltä osin asemaltaan lähinnä suomalaisia liikelaitoksia.

Lain mukaan kunnallinen yhtiö on valtuuston perustama yhtiö, joka on osa kuntaa. Valtuusto perustaa yhtiön ja valitsee sen hallituksen sekä hyväksyy sen perustamiskirjan. Kunnallinen yhtiö on rekisteröitävä yhtiörekisteriin.

Kunnallisen yhtiön hallitus on toimivaltainen kaikissa yhtiön toimintaa koskevissa asioissa. Hallitus vastaa siitä, että yhtiön toiminta on yhtiön toimialan, perustamiskirjan, kunnan taloussuunnitelman ja talousarvion sekä valtuuston päätösten ja linjausten mukaista. Hallitus vastaa yhtiön henkilöstöasioista, ellei perustamiskirjassa toisin määrätä. Hallituksen kokoukset eivät ole lähtökohtaisesti julkisia mutta perustamiskirjassa voidaan määrätä toisin.

Perustamiskirjassa voidaan määrätä, että valtuuston on hyväksyttävä tietyt kunnallisen yhtiön hallituksen päätökset, jotta ne sitoisivat kuntaa. Ehto sitoo kolmatta, jos se on rekisteröidyssä perustamiskirjassa.

Yhtiön päivittäisjohtamisesta vastaa lain mukaan toimitusjohtaja. Kunnanjohtaja ei voi antaa yhtiön hallitukselle määräyksiä tai kumota sen päätöksiä. Kunnanjohtaja voi kuitenkin ohjata tai neuvoa yhtiön johtoa lykkäämään täytäntöönpanoa asiassa, jota valtuusto käsittelee. Hallituksen on pyydettävä kunnanjohtajalta lausunto asiassa, jota valtuusto käsittelee tai tulee käsittelemään. Lausunto annetaan tiedoksi yhtiön hallitukselle sen käsitellessä asiaa.

Kunnallisen yhtiön hallitus edustaa yhtiötä. Hallitus voi tehdä sopimuksia kunnan puolesta yhtiön toimialalla. Perustamiskirjassa voidaan rajoittaa hallituksen oikeutta edustaa ja käyttää kunnan puhevaltaa. Toimitusjohtaja edustaa yhtiötä hallituksen ohella päivittäisjohtamiseen liittyvissä asioissa.

## 2.2 Esteellisyys

Esteellisyydestä kunnassa ja maakäräjien toimielimissä säädetään Ruotsissa kuntalaissa, Ruotsin kuntalaki ei sisällä erityistä yhteisöjääviä, vaan yhteisön toimielimiin sovelletaan yleisjääviä tai edustusjääviä. Ruotsin kuntalain 26 §:n mukaan edustus- ja yleisjääviä ei sovelleta käsiteltäessä sellaisen osakeyhtiön tai säätiön asiaa, jonka osakkeista kunta omistaa vähintään puolet tai jonka hallituksen jäsenistä kunta nimittää vähintään puolet. Säännöstä ei

kuitenkaan sovelleta, jos kyse on yksilöä koskevasta julkisen vallan käytöstä. Esteellisyyden rajaaminen ei ole Ruotsissa aiheuttanut käytännön ongelmia.

Norjassa esteellisyydestä kunnallisissa toimielimissä on säännöksiä sekä kuntalaissa että hallintolaissa (Lov om behandlingsmåten i förvaltningssaker, 10/1967). Hallintolain 6 §:n 1 momentin e kohdan mukaan sellainen henkilö on jäävi, joka johtaa tai on johtavassa asemassa, hallituksen tai hallintoneuvoston jäsen sellaisessa yhteisössä, jos yhteisö on asiassa asianosainen. Jos kunta omistaa yhteisön kokonaisuudessaan, henkilö ei ole kuitenkaan jäävi.

### 3 Nykytilan arviointi

#### 3.1 Konserni

Kunnat ovat yhä useammin siirtäneet palvelutuotantoaan yhteisöille, jotka ne omistavat yksin tai yhdessä toisten kuntien tai muiden tahojen kanssa. Yleensä kysymys on osakeyhtiöistä tai kuntayhtymistä. Perinteinen, viranomaisille tyypillinen linjaorganisaatio on muuttunut monimuotoisemmaksi julkis- ja yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden kokonaisuudeksi. Muutoksen myötä kunnissa on yleisesti otettu käyttöön kuntakonsernin käsite ja kuntien palvelutuotanto-organisaatiota tarkastellaan ja johdetaan konsernina. Lainsäädännössä ei ole kuitenkaan nimenomaisesti määritelty kuntakonsernia. Välillisesti konserniin viitataan kirjanpidollisena käsitteenä konsernitaseen laatimista koskevassa kuntalain 68 §:n 3 momentissa.

Konserniohjauksen ongelmaksi on koettu erityisesti kunnan sisäisen toimivallan jako ja valtuuston asema konsernin ohjauksessa sekä se, ettei konsernijohtoa ja sen vastuuta ole määritelty.

Kuntalain taloussäännösten säätämisessä vuoden 1997 alusta kunnilta ja kuntayhtymiltä ei edellytetty täydellisen konsernitilinpäätöksen laatimista, joka konsernitaseen lisäksi sisältäisi konsernituloslaskelman ja konsernin rahoituslaskelman. Tällöin tavoitteena oli siirtyä vaativaksi koettuun konsernitilinpäätöskäytäntöön kunta-alalla vaiheittain. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on kuitenkin suositannut konsernituloslaskelman ja konsernin rahoituslaskelman laatimista, jos tytäryhteisöjen osuus kunnan konsernitaseessa on merkittävä. Mainittujen laskelmien laatimisessa voitaisiin kuntajaoston mukaan soveltaa kirjanpitolautakunnan yleisohjetta konsernitilinpäätöksen laatimisessa. Konserniyrityksille tarkoitettussa kirjanpitolautakunnan ohjeessa ei kuitenkaan oteta huomioon kunta-alan erityispiirteitä eivätkä kunnat ja kuntayhtymät ole oma-aloitteisesti alkaneet soveltaa ohjetta tilinpäätöskäytännössään.

Koska kuntaan ei sovelleta osakeyhtiölain tytäryhteisön tiedonantovelvoitetta koskevia säännöksiä, kunnilla on ollut joissain tapauksissa vaikeuksia saada muita kuin konsernitaseen laatimiseksi tarvittavia tietoja tytäryhteisöiltään. Kunnan asema on ollut siten erilainen kuin emo-osakeyhtiön asema osakeyhtiölain perusteella.

Ruotsissa ja Norjassa on kuntalaissa valtuustolle säädetty erityisiä kunnallisiin yhtiöihin liittyviä tehtäviä. Lisäksi Ruotsin lainsäädännössä on julkisuuslainsäädännön soveltamisalaan laajennettu koskemaan kunnan määräysvallassa oleviin yhteisöihin.

#### 3.2 Esteellisyys

Kuntien toimielinten jäsenet tai viranhaltijat toimivat usein kunnan tytäryhteisöjen hallinnossa toimielinten jäseninä tai toimitusjohtajana. Kunnan luottamushenkilöiden tai viranhaltijoiden nimittäminen kunnan tytäryhteisöjen hallintoon vahvistaa konserninäkökulmaa ja mahdollistaa tehokkaamman konserniohjauksen. Hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdan tarkoittaman yhteisöjäävisäännöksen mukaan luottamushenkilöt ja viranhaltijat



tijat ovat kuitenkin tytäryhteisönkin hallituksen tai vastaavan toimitelimen jäsenenä esteellisiä käsittelemään kunnassa asiaa, jonka ratkaisusta kyseiselle yhteisölle on odotettavissa erityistä haittaa tai hyötyä. Sama koskee asiaa, jossa yhteisö on asianosainen.

Esteellisyyssäännösten soveltaminen myös kunnan määräysvallassa oleviin yhteisöihin heikentää kunnan mahdollisuutta konserniohjaukseen edustajiensa välityksellä. Esteellisyyssäännösten soveltaminen on koettu erityisen ongelmalliseksi kokonaan kunnan omistuksessa ja määräysvallassa olevissa osakeyhtiöissä sekä kuntayhtymissä.

Käytännössä kunnat soveltavat yhteisöjäävisäännöstä kuntayhtymien osalta siten, että esteellisyyttä ei yleensä katsota syntyvän, jos kaikki jäsenkunnat saavat päätöksestä hyötyä tai kärsivät siitä vahinkoa yhtäläisin perustein. Kuntayhtymän rakenteesta johtuen kunnan päätöksenteossa on yleensäkin asetelma se, että tehtävistä päätöksistä seuraa kunnille hyötyä tai haittaa. Muiden tytäryhteisöjen hallintoon osallistuvia henkilöitä on voitu käytännössä kuulla asiantuntijoina toimitelinten kokouksissa ennen asian käsittelyn alkamista.

Ruotsin ja Norjan lainsäädännössä on tehty poikkeuksia yhteisöjäävisäännökseen kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen tai kunnan kokonaan omistamien yhteisöjen osalta.

### 3.3 Kunnallinen liikelaitos

Kunnan liikelaitoksen käsite on jäänyt osin epäselväksi, koska liikelaitosta ei ole määritelty laissa ja liikelaitosten toiminta on käytännössä järjestetty eri tavoin. Kunnan tai kuntayhtymän toimintayksikön nimeäminen kunnan johtosäännössä tai talousarviossa liikelaitokseksi ei siten vielä kerro, miten sen toiminta on järjestetty.

Liikelaitoksen taloutta koskevat kuntajaoston kirjanpito-ohjeet ja Kuntaliiton eriyttämissuosituksot eivät sido kuntia tai kuntayhtymiä niiden perustaessa liikelaitoksia. Jos kunta kuitenkin soveltaa kuntajaoston kirjanpito-ohjeista poikkeavaa kirjanpitokäytäntöä, sen on kuitenkin noudatettava kuntalakia ja hyvää kirjanpitotapaa.

Koska liikelaitos toimii osana kuntaa tai kuntayhtymää eikä ole itsenäinen juridinen oikeushenkilö, kunta tai kuntayhtymä vastaa liikelaitoksen sitoumuksista. Tämä on merkinnyt, ettei liikelaitoksen lainaottoon vaadita erillistakausta ja lainaehdot vastaavat muutoinkin kunnan lainanottoa.

Kunnallisten liikelaitosten toimintaa markkinoilla on arvosteltu siitä, ettei sen toiminta ole riittävän läpinäkyvää. Tämän on katsottu mahdollistavan liiketoiminnan tukemisen verovaroin tai sen, että monopoliasemassa ja määrävässä markkina-asemassa olevan toimialan voimavaroja käytetään kilpailuilla markkinoilla toimivan liiketoiminnan tukemiseen. Toisaalta kuntia on arvosteltu kohtuuttomasta hinnoittelusta ja markkina-asemassa olevan liikelaitoksen ylijäämän käyttämisestä kunnan muun toiminnan rahoittamiseen.

Liikelaitosmallien tarkoituksena on ollut erillistalousarvioiden ja -tilinpäätösten avulla osoittaa, että liikelaitoksen hinnoittelu vastaa kustannuksia ja hintoja voidaan verrata yhteisömuotoisen toiminnan kanssa.

Liikelaitoksen toiminta on osana kunnan toimintaa kansanvaltaisessa ohjauksessa. Toimintaa ohjaavat myös hyvän hallinnon periaatteet, julkisuusperiaate ja sen päätöksiin voi hakea muutosta.

Liikelaitokset ovat osin kokeneet julkisuuden ja muutoksenhakumahdollisuuden ongelmana. Julkisuuslain 24 §:n perusteella voidaan kuitenkin pitää salassa liikelaitoksen liike- ja ammattisalaisuudet sekä sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoa muusta vastaavasta liiketoimintaa koskevasta asiasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi sille taloudellista vahinkoa tai saattaisi toisen muutoin samanlaista toimintaa harjoittavan parempaan kilpailu-asemaan tai heikentäisi sen mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin tai sijoitusrahoitus- ja velanhoitojärjestelyihin. Muutoksenhakumahdollisuus voi lykätä päätösten täytäntöönpanoa ja haitata liikelaitoksen toimintaa.

## 4 Työryhmän esitykset tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

### 4.1 Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Työryhmä ehdottaa kuntakonsernia ja kunnallista liikelaitosta koskevien säännösten säätämistä kuntalaissa. Lisäksi ehdotetaan kuntalaissa säädettäväksi hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdan yhteisöjäävisäännöstä koskeva poikkeussäännös. Poikkeus koskisi kunnallista liikelaitosta, kuntakonserniin kuuluvaa yhteisöä sekä kuntayhtymää.

Kuntakonsernia koskevien säännösten tavoitteena on selkeyttää kuntakonsernin ohjausta ja valvontaa sekä parantaa konsernin johtamisen edellytyksiä ja seuranta. Konsernitilinpäätöksen laatimisvelvollisuudella pyritään siihen, että kunnalla olisi aikaisempaa paremmat mahdollisuudet johtaa kuntakonsernia ja saada kuntakonsernin tuloksesta ja rahoituksellisesta asemasta selkeämpi kuva.

Yhteisöjäävisäännökseen esitetyn poikkeussäännöksen tavoitteena on vahvistaa konsernijohtoon toiminta- ja ohjausmahdollisuuksia.

Liikelaitosta koskevien säännösten tavoitteena on järkevöittää liikelaitoksen toimintaa, lisätä sen toiminnan läpinäkyvyyttä ja selkeyttää sen asemaa markkinoilla. Tällä tavoin se olisi myös nykyistä varteenotettavampi vaihtoehto yhtiöittämiselle. Liikelaitoksen talousarvion laadintaa sekä tilinpäätöstä koskevilla säännöksillä pyritään tehostamaan liikelaitoksen toimintamahdollisuuksia sekä lisäämään palvelujen kustannusvastaavuutta.

Kuntakonsernin ohjausta selkeytettäisiin säätämällä kuntalaissa valtuuston, kunnanhallituksen ja kunnan viranhaltijajohtoon konsernia koskevasta toimivallan jaosta ja tehtävistä. Laissa määriteltäisiin kuntakonserni ja konsernijohto. Lisäksi säädettäisiin tytäryhteisön tiedonantovelvollisuudesta. Tarkastuslautakunnan tulisi jatkossa huolehtia kunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta. Tilintarkastajien tulisi tarkastaa konsernitilinpäätös sekä konsernivalvonnan asianmukaisuus.

Yhteisöjäävisäännökseen esitetyn poikkeuksen perusteella henkilö ei olisi esteellinen kunnassa sillä perusteella, että hän tai hänen hallintolain 28.2 §:n 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä olisi kunnallisen liikelaitoksen, kunnan tytäryhteisön tai kuntayhtymän hallituksen, hallintoneuvoston tai muu niihin rinnastettavan toimielimen jäsen tai toimitusjohtaja tai sitä vastaavassa asemassa. Henkilö olisi kuitenkin esteellinen, jos kysymys olisi sellaisesta asiasta, jossa kunnan ja edellä mainitun liikelaitoksen tai yhteisön edut olisivat ristiriidassa keskenään tai jossa asian tasapuolinen käsittely edellyttää, ettei hän osallistu asian käsittelyyn. Säännös vastaisi Ruotsissa voimassa olevaa esteellisyyssääntelyä.

Työryhmän ehdotuksen mukaan laissa määriteltäisiin kunnallinen liikelaitos sekä säädettäisiin kunnallisen liikelaitoksen toiminnan talouden ja hallinnon perusteista. Säännökset eivät koskisi vain markkinoilla toimivia liikelaitoksia, vaan säännösten mukaisiksi liikelaitoksiksi voitaisiin perustaa myös yksinomaan tai pääasiassa kunnalle palveluja myyviä kunnan sisäisiä liikelaitoksia. Kunnallinen liikelaitos voisi olla joko edelleen juridiselta luonteeltaan osa kuntaa tai kuntayhtymää. Liikelaitoskuntayhtymä olisi kunnallinen liikelaitos, joka toimisi itsenäisenä juridisena oikeushenkilönä.

### 4.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Työryhmän esityksen mukaan liikelaitosta koskevat säännökset sijoitettaisiin keskitetysti uuteen 10 a lukuun. Säännösten sijoittaminen kuntalakiin on perustellumpaa kuin erillisen kunnallisia liikelaitoksia koskevan lain säätäminen, koska liikelaitos on osa kunnan hallintoa. Yhteen lukuun säännökset on koottu sen vuoksi, että liikelaitoksen hallinnon ja talouden kokonaisuus on tällä tavoin paremmin hahmotettavissa kuin sijoittamalla säännökset kuntalain eri lukuihin.

Konsernitilinpäätöstä koskevana vaihtoehtoina työryhmä käsitteli nykymuotoista, suppeaa konsernitilinpäätöstä, joka sisältäisi vain taseen, täydellistä konsernitilinpäätöstä, joka

sisältäisi taseen lisäksi myös tuloslaskelman ja rahoituslaskelman, sekä erillisiä laskelmia konserniyhteisöjen varoista ja pääomaista sekä menoista ja tuloista.

Työryhmä katsoi, ettei nykymuotoinen konsernitase vastaa sitä tarvetta, jota konsernin johtaminen edellyttää.

Erillislaskelmilla tarkoitetaan vaihtoehtoa, jossa esitettäisiin esimerkiksi toimialoittain tytäryhteisöjen toimintaa ja taloutta kuvaavia tietoja. Erillislaskelmat saattaisivat tuottaa konsernitilinpäätöstä enemmän informaatiota tytäryhteisöistä toimialoittain tai tarvittaessa eriteltynä yksittäisestä tytäryhteisöstä. Erillislaskelmien ongelmana kuitenkin olisi, että kuva kuntakokonaisuuden taloudesta muodostuisi virheelliseksi, jos konsernilaskentaa vastaavia sisäisten erien eliminointeja ei tehtäisi. Näin ei myöskään toteutuisi kuntakonsernien välinen vertailuttavuus luotettavalla tavalla, jonka täydellinen konsernitilinpäätös tekee mahdolliseksi.

## 5 Esityksen vaikutukset

### 5.1 Taloudelliset vaikutukset

Kunnalle asetettu velvollisuus laatia täydellinen konsernitilinpäätös määrättyjen tytäryhteisöjen liikevaihdon määrään ja tasearvoon perustuvien edellytyksien täytyessä lisää kunnan hallinto- ja tietohallintokustannuksia. Kunnat eivät ole toistaiseksi tehneet konsernituloslaskelmaa ja -rahoituslaskelmaa. Kaikissa kunnissa ei ole käytössä sellaisia tietohallintojärjestelmiä, joiden perusteella konsernitilinpäätös voitaisiin laatia.

Täydellisen konsernitilinpäätöksen laadintaa työryhmä piti perusteltuna useista syistä. Se antaisi kunnan tilinpäätöstä oikeamman kuvan kuntakokonaisuuden taloudellisesta asemasta ja tilikauden tuloksesta erityisesti tilanteissa, joissa kunta on ulkoistanut toimintoja tai siirtänyt varoja tai velkoja tytäryhteisöihin. Konsernituloslaskelma osoittaisi todellisen kuntatalouden vuosikatteen ja yli- tai alijäämän määrän. Konsernin rahoituslaskelman avulla osoitettaisiin omaisuuden ja velkojen järjestyyn liittyvät rahavirrat kunnan ja sen tytäryhteisöjen välillä. Täydellisen konsernitilinpäätöksen laatiminen parantaisi myös sekä kuntakonsernien välistä että kuntakonsernin eri tilikausien välistä vertailua.

Konsernitilinpäätöksen ongelmana on, että uusilla laskelmilla täydennettykin kuntakonsernin talous jää pelkistetyksi yhteenvetolaskelmaksi, josta ei käy erikseen ilmi yksittäisen tytäryhteisön tai -toimialan vaikutus kunnan kokonaistaloudessa. Tätä puutetta voidaan jossain määrin korjata kunnan toimintakertomukseen otettavalla selvityksellä valtuuston kunnan tytäryhteisöille asettamien tavoitteiden toteutumisesta ja tytäryhteisöjen tunnuslukujen seurannalla.

Konsernitilinpäätöksen ongelmana on lisäksi sen kirjanpitolain vaatimus ja suuri työmäärä. Työryhmä katsoikin, että kirjanpitolautakunnan kuntajaoston tulisi kirjanpito-ohjeissaan ottaa mahdollisuuksien mukaan huomioon konsernitilinpäätöksen muodon ja sisällön sekä laadinnan yhdistely- ja eliminointimenetelmien yksinkertaistaminen. Konsernitulos- ja -rahoituslaskelmakaavat voisivat esimerkiksi olla olennaisesti yleispiirteisempiä kuin kunnan vastaavat tilinpäätöslaskelmat. Konsernirahoituslaskelma voitaisiin johtaa suoraan konsernituloslaskelmasta sekä edellisen tilikauden ja tilikauden taseista, mikä helpottaisi ja nopeuttaisi merkittävästi tilinpäätöksen laadintaa.

Liikelaitokselle asetetut taloutta koskevat eriyttämisvaatimukset lisäävät sellaisten nykyisten liikelaitoksien hallintokustannuksia, joiden taloutta ei ole eriytetty ehdotetun mukaisesti. Hallintokustannusten lisäys katettaneen hintojen korottamisella. Hintojen korotuspaine jäänee kuitenkin pieneksi.

Talouden eriyttäminen merkitsee hinnoittelun läpinäkyvyyden ja kustannusvastaavuuden parantumista. Kuntien tulee liikelaitoksia perustaessaan määritellä niiden peruspää-

oma. Liikelaitoksen toiminnan kustannukset kohdennettaneen aiempaa selkeämmin liikelaitokselle. Lisääntynyt kustannusvastaavuus sekä kustannuksien oikea kohdentaminen voi osaltaan aiheuttaa hintojen korottamista.

## 5.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Valtuuston tehtäviä koskeva muutosehdotus ei muuttane nykyistä oikeustilaa, jossa kunnat ovat käytännössä päättäneet kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista.

Kuntakonsernin määrittely vastaa nykyistä käytäntöä muutoin paitsi, että se sisältäisi myös kuntayhtymät, joissa kunnalla on määräämisvalta. Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston ohjeen mukaan kuntayhtymän kirjanpidollinen yhdistely poikkeaa tytäryhteisön yhdistelystä silloinkin, kun kunnalla on kuntayhtymässä määräysvalta. Ehdotettu määritelmä ei muuttaisi kuntayhtymien suhteellista yhdistelyä konsernitilinpäätöksessä.

Konsernijohtoon määrittely selkeyttää konsernin johtamisen vastuusuhteita.

Esteellisyysäännös merkitsee nykyisen oikeustilan muuttumista, joissa luottamushenkilöt ja kunnan henkilöstö ovat esteellisiä käsittelemään kuntakonserniin kuuluvaa yhteisöä tai kuntayhtymää koskevia asioita muissa kunnan toimielimissä paitsi valtuustossa. Ehdotetun poikkeusäännöksen perusteella kuntakonserniin kuuluvan yhteisön hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen tai yhteisön toimitusjohtaja voisi osallistua yhteisöä tai kuntayhtymää koskevien asioiden käsittelyyn. Poikkeusta sovellettaisiin sellaisissa tilanteissa, joissa kuntakonserniin kuuluvan tai kuntayhtymän edut ovat ristiriidassa keskenään tai asian tasapuolinen käsittely edellyttää, ettei henkilö osallistu asian käsittelyyn.

Kunnalle asetettu velvollisuus laatia konsernitilinpäätös tiettyjen edellytyksien täyttyessä muuttaa nykyistä oikeustilaa ja käytäntöä. Kunnat eivät ole toistaiseksi laatineet konsernituloslaskelmaa ja -rahoituslaskelmaa, vaan ainoastaan konsernitaseen.

Vuoden 2004 tilinpäätösten perusteella täydellisen konsernitilinpäätöksen olisi työryhmän esittämien perusteiden mukaan ollut velvollinen laatimaan 238 kuntaa eli 54 %:a kunnista. Näistä 219 kunnan olisi tullut laatia konsernitilinpäätös sillä perusteella, että liikevaihdon määrä ylitti 200 000 euroa. Täydellisen konsernitilinpäätöksen olisi joutunut laatimaan 19 kuntaa sillä perusteella, että tytäryhteisöjen taseiden arvo ylitti kolmasosan kuntakonsernin tasearvosta. Viimeksi mainituissa kunnissa tytäryhteisöjen liikevaihdon määrä alitti 200 000 euroa, jonka vuoksi laadintavelvoitetta ei liikevaihdon perusteella olisi muodostunut. Euromääräisen perusteen ottaminen lakiin on perusteltu, koska tavoitteena on täydellisen konsernitilinpäätöksen laadintavelvoitteen ulottaminen pääsääntöisesti kaikkiin kuntiin.

Pienin kunta, jonka olisi tullut laatia konsernitilinpäätös, oli alle tuhat asukasta. Suurin kunta, jolla ei olisi ollut velvoitetta laatia täydellistä konsernitilinpäätöstä, oli yli 22 000 asukasta. Taulukko kunnista, joiden olisi tullut vuoden 2004 tilinpäätöstietojen perusteella tullut laatia täydellinen konsernitilinpäätös työryhmän esittämien kriteereiden perusteella, on selvityksen liitteenä 1.

Liikelaitoksen määrittely laissa merkitsee, että kuntien tulee arvioida, täyttävätkö nykyiset liikelaitokset laissa edellytetyt vaatimukset. Koska laissa ei ole nykyisiä liikelaitoksia koskevaa siirtymäsäännöstä, kuntien tulee ainakin todeta, että aiemmin perustettu liikelaitos olisi uuden lain mukainen liikelaitos. Lakiin ei ole katsottu olevan syytä ottaa siirtymäsäännöstä, koska on pyritty siihen, ettei lain soveltaminen liikelaitoksiin jäisi tulkinnanvaraiseksi.

## 5.3 Yritysvaikutukset

Kuntakonsernia koskevat esitykset vaikuttavat vain kunnan määräysvallassa oleviin yrityksiin.

Ehdotetulla esteellisyssäännöksellä ei ole yritysvaikutuksia, koska yhteisöjäävisäännöstä sovelletaan sellaisten asioiden käsittelyyn, joissa kuntakonserniin kuuluvan yhteisön ja kuntayhtymän edut ovat ristiriidassa tai tasapuolinen kohtelu edellyttää, että tällaisen yhteisön hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsen taikka toimitusjohtaja ei osallistu asian käsittelyyn. Tällaisia ovat muun muassa hankinta-asiat.

Liikelaitosta koskevat ehdotukset selkeyttävät liikelaitoksien toimintaa markkinoilla. Kirjanpidon eriyttämissäännökset sekä toiminta-avustusta ja – tukea koskevat säännökset merkinnevät, että liikelaitoksen toiminta on nykyistä läpinäkyvämpää. Esteellisyssäännöksen ulottaminen myös kunnalliseen liikelaitokseen selkeyttäisi kunnallisen liikelaitoksen toimitusjohtajan, hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin verrattavan toimielimen jäsenen asemaa käsiteltäessä esimerkiksi hankintakilpailussa jätettyjä tarjouksia. Käytännössä liikelaitoksen johtoon kuuluvat on jääväty tällaisissa tapauksissa jo nykyisinkin.

## 6 Kuntalain muutoksien yksityiskohtaiset perustelut

### 6.1 Kuntalaki

*13 § Valtuuston tehtävät.* Valtuuston tehtäviä koskevan 13 §:n 2 momentin 1 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi konserniohjausta koskevat valtuuston tehtävät. Valtuuston tehtävänä on päättää kunnan toiminnan ja talouden keskeisten tavoitteiden lisäksi myös kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä konserniohjauksen periaatteista.

Valtuusto voi asettaa tavoitteita ja määritellä periaatteita kunnan konsernijohtolle koskien tytäryhteisöjen toiminnan ohjausta ja valvontaa. Valtuuston asettamilla tavoitteilla ja ohjeilla voidaan lisäksi ohjata kuntaa eri yhteisöissä edustavia henkilöitä. Valtuusto voi asettaa tavoitteita myös tytäryhteisöille otettavaksi huomioon niiden toimintaa ja taloutta koskevissa suunnitelmissa. Valtuuston hyväksymässä konserniohjeessa voidaan määritellä tytäryhteisöjen raportointia ja keskitettyä konsernitoimintoja koskevia periaatteita. Keskitetyt toiminnot voivat koskea muun muassa konsernin piirissä tehtäviä hankintoja, rahoitusta ja riskienhallintaa.

Säännös korostaisi valtuuston asemaa kuntakonsernin keskeisten tavoitteiden asettajana samalla tavoin kuin se voimassa olevassa laissa korostuu kunnan keskeisten tavoitteiden osalta. Valtuuston asettamat tavoitteet ohjaisivat konsernijohtoa ja valtuusto päättäisi kunnan konserniohjauksessa noudatettavista periaatteista. Valtuusto hyväksyisi yleensä myös konserniohjeet, mutta säännös ei estäisi toimivallan delegoimista tältä osin kunnanhallitukselle tai muulle konsernijohtolle.

*16 a § Kuntakonserni.* Pykälä on uusi ja siinä määriteltäisiin kuntakonserni.

Kuntakonserni määriteltäisiin kirjanpitolain konsernimääritelmän mukaisesti. Kunta olisi kuntakonsernin emoyhteisö ja tytäryhteisöjä olisivat yhteisöt, joissa kunnalla yksin tai yhdessä muiden kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen kanssa on määräysvalta. Kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä määräysvallalla tarkoitetaan tilanteita, joissa emoyhteisöllä on oikeus käyttää yli puolta kohdeyrityksen kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä tai oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä kohdeyrityksen hallituksessa tai siihen verrattavassa toimielimessä tai toimielimessä, jolla on tämä sama oikeus. Kirjanpitolain 1 luvun 5 §:n 3 momentin mukaan kirjanpitovelvollisella katsotaan olevan määräysvalta kohdeyrityksessä myös silloin, jos sitä johdetaan yhteisesti kohdeyrityksen kanssa tai kirjanpitovelvollinen muulla tavoin tosiasiallisesti käyttää määräysvaltaa kohdeyrityksessä.

Ehdotuksen mukaan konserniin kuuluisivat myös yhteisöt, joissa kunnan tytäryhteisöt käyttävät määräysvaltaa. Kunnan tytäryhteisöjä voisivat olla yksityisoikeudellisten yhteisöjen lisäksi myös kuntayhtymät. Kunnat voisivat edelleen sopia äänivallan rajoittamisesta



kuntayhtymän toimielimissä ja yhtymäkokouksessa. Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston ohjeen mukaisesti kunta yhdistelee kuntayhtymän aina suhteellisenä osuutena konsernitiilin päätökseensä. Säännös ei estä kirjanpitolautakunnan kuntajaostoa antamasta edelleen ohjeita kirjanpitolain konsernisäännösten soveltamisesta kuntayhtymiin konsernitiilin päätöksen laatimisessa.

*25 a § Konsernijohto.* Pykälä on uusi ja siinä määritellään kunnan konsernijohto sekä konsernijohtoon tehtävät.

Pykälän 1 momentin mukaan konsernijohtolla tarkoitettaisiin kunnanhallituksen lisäksi kunnanjohtajaa sekä muita kunnan johtavia viranhaltijoita, jotka on määrätty esittelemään tytäryhteisöjä koskevia asioita kunnanhallituksessa tai vastaamaan konsernijohtolle kuuluvista tehtävistä.

Kunnanhallitukselle ja kunnanjohtajalle kuuluu kuntalain mukaan tyypillisesti konsernijohtolle kuuluviksi katsottavia tehtäviä. Kunnanhallitus antaa kuntalain 23 §:n 2 momentin mukaan ohjeita kuntaa eri yhteisöissä laitosten tai säätiöiden hallintoelimissä edustaville henkilöille kunnan kannan ottamisessa käsiteltäviin asioihin.

Kunnanjohtaja johtaa kuntalain 24 §:n 1 momentin mukaan kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa. Kunnanjohtajalla on myös 24 §:n 4 momentin mukaan oikeus käyttää kunnan puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta.

Kunta päättää itse, kuka esittelee hallitukselle tytäryhteisöjä koskevat asiat. Esittelijänä voivat toimia esimerkiksi toimialajohtajat toimialaansa kuuluvissa asioissa. Valtuusto voi antaa tarkempia määräyksiä alaistensa toimielinten ja viranhaltijoiden tehtävistä johtosäännöissä. Konsernijohtoon kuuluisi kuntalain 17 §:n 4 momentin mukaisesti myös konsernijohtamisesta vastaava kunnanhallituksen jaosto.

Pykälän 2 momentin mukaan konsernijohto vastaisi kuntakonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä.

Konserniohjauksella tarkoitettaisiin omistajaohjausta ja tytäryhteisöjen valvontaa koskevien ohjeiden antamista. Omistajaohjaus on kunnan edustajien päätösvallan käytön ohjaamista yhtiökokouksessa tai vastaavassa toimielimessä. Tytäryhtiöiden valvontaa koskevia ohjeita taas annetaan kunnan omille toimielimille ja viranhaltijoille. Kunta voi antaa teknisluonteista ohjeistusta tytäryhteisöille sovitussa konsernin toiminnoissa kuten tilinpäätösraportoinnissa tai rahoituksen taikka hankintojen järjestämisessä.

*52 § Esteellisyys.* Ehdotetussa säännöksessä säädettäisiin hallintolain yhteisöjäävisäännökseen tehtävästä poikkeuksesta.

Pykälän 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, ettei henkilö olisi hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisesti esteellinen, jos hän tai hänen hallintolain 28.2 §:n 1 kohdassa tarkoitettu läheinen olisi kunnallisen liikelaitoksen, kuntakonserniin kuuluvien tytäryhteisön sekä kuntayhtymän hallituksen, hallintoneuvoston ja siihen rinnastettavan toimielimen jäsen tai toimitusjohtaja tai sitä vastaavassa asemassa. Tällainen henkilö olisi kuitenkin esteellinen, jos edellä mainitun yhteisön ja kunnan edut olisivat ristiriidassa tai asian tasapuolinen käsittely edellyttäisi, ettei henkilö osallistuisi asian käsittelyyn.

Yhteisöjäävisäännöstä koskevaa poikkeusta sovellettaisiin kunnallisen liikelaitoksen, kuntakonserniin kuuluvaan tytäryhteisön ja kuntayhtymän johtoon kuuluihin henkilöihin. Yhteisöjäävisäännöstä ei ole aiemmin sovellettu lainkaan liikelaitokseen. Kun kunnallinen liikelaitos saa ehdotetun uuden 10 a luvun johdosta aiempaa itsenäisemmän asema, yhteisöjäävisäännöksen soveltamisalan laajennus tältä osin on katsottu perustelluksi. Liikelaitoksen asema olisi sama kuin kunnan tytäryhteisön ja kuntayhtymän.

Poikkeus koskisi niiden yhteisöjen hallituksen, hallintoneuvoston tai siihen rinnastettavan toimielimen jäseniä sekä toimitusjohtajaa tai sitä vastaavassa asemassa olevaa, joissa

kunnalla on määräysvalta ehdotetun 16a §:n mukaisesti. Poikkeusta ei sovellettaisi sellaisiin yhteisöihin, jotka eivät ole kunnan määräämisvallassa. Kuntayhtymien hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäseniin hallintolain yhteisöjäävisäännöstä ei sovellettaisi silloinkaan, kun ne eivät kuulu kuntakonserniin. Kuntayhtymää koskevan poikkeuksen tarkoituksena olisi nykyisen soveltamiskäytännön vahvistaminen laissa.

Ehdotuksen mukaan yhteisöjääviä sovellettaisiin edelleen asioissa, joissa kunnan ja yhteisön edut olisivat ristiriidassa esimerkiksi niiden välisen sopimussuhteen vuoksi. Eturistiriita olisi kyseessä myös viranomaistehtävissä esimerkiksi rakennuslupa-asioissa. Esimerkiksi tytäryhteisön hallituksen jäsen olisi esteellinen ottamaan osaa asian käsittelyyn rakennuslautakunnassa, koska kunta ei käsittele asiaa omistajan ominaisuudessa. Asian tasapuolinen käsittely edellyttää näissä tapauksissa yhteisöjäävisäännöksen soveltamista. Esitys edellyttäisi jääväämistä myös muissa tilanteissa, joissa yhdenvertaisuus voisi vaarantua.

Poikkeus koskisi vain yhteisöjääviä. Muut esteellisyysperusteet tulisivat sovellettavaksi. Jos hallituksen jäsenen, toimitusjohtajan tai muun yhteisöjäävisäännöksen tarkoittaman henkilön katsotaan saavan erityistä hyötyä tai kärsivän erityistä vahinkoa tehtävän ratkaisusta, esimerkiksi yhteisöoikeudellisesta vastuustaan johtuen, hän olisi esteellinen intressijäävin perusteella.

*68 § Tilinpäätös.* Konsernitilinpäätöksestä ehdotetaan säädettäväksi kuntalakiin oma 68 § a pykälä, jonka vuoksi konsernitaseen laatimista koskeva 68 §:n 3 momentti ehdotetaan kumottavaksi.

*68 a § Konsernitilinpäätös.* Pykälä on uusi. Pykälässä säädettäisiin konsernitilinpäätöksen laatimisvelvollisuudesta ja laatimisvelvollisuuteen tehtävistä poikkeuksista.

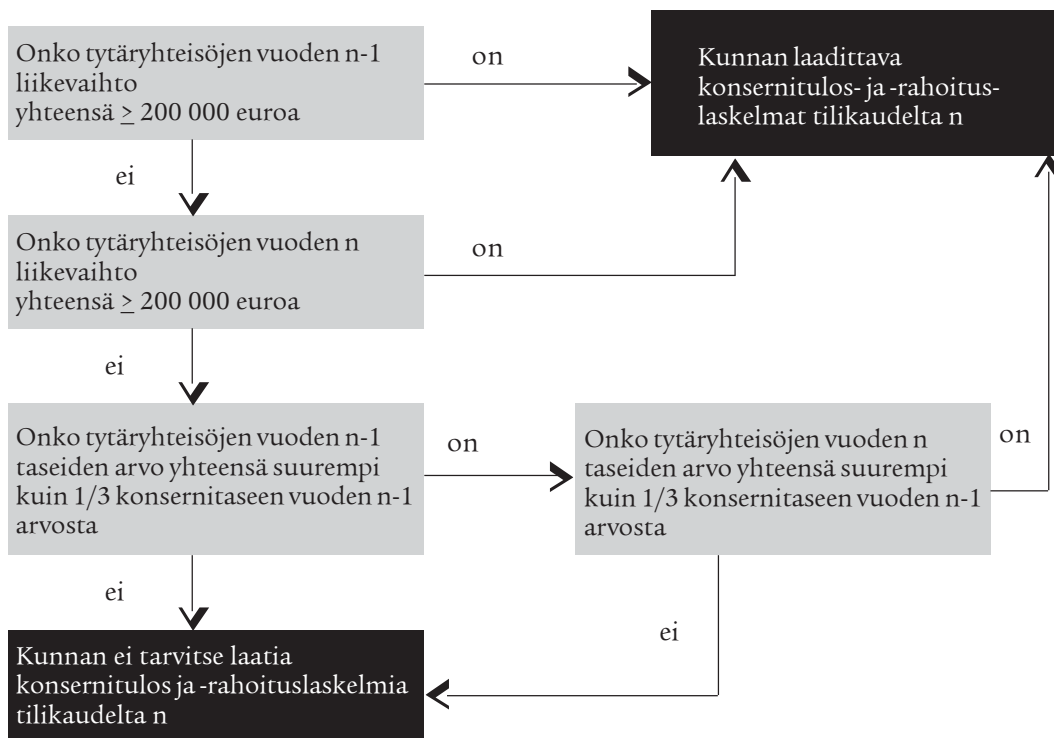
Pykälän 1 momentin mukaan kunnan, jolla on kirjapitolaissa tarkoitettu määräysvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa, tulisi laatia ja sisällyttää tilinpäätökseensä konsernitilinpäätös. Konsernitilinpäätös laadittaisiin konserniyhteisöjen taseiden ja tuloslaskelmien ja niiden liitetietojen yhdistelmänä. Konsernitilinpäätös tulisi laatia samalta päivältä kuin kunnan tilinpäätös.

Konsernitilinpäätös laadittaisiin konserniyhteisöjen taseiden ja tuloslaskelmien ja niiden liitetietojen yhdistelmänä. Konsernitilinpäätöksen tilikausi olisi kalenterivuosi kuten kunnan tilinpäätöksessä. Konsernituloslaskelma osoittaisi todellisen kuntatalouden tulorahoituksen riittävyyden sekä yli- tai alijäämäerien muutoksen tilikaudella.

Pykälän 2 momentin mukaan kunnan, joka on velvollinen laatimaan konsernitilinpäätöksen, olisi sisällytettävä konsernitilinpäätökseen kuntakonsernin rahoituslaskelma, jossa on annettava selvitys kuntakonsernin varojen hankinnasta ja niiden käytöstä tilikauden aikana.

Pykälän 3 momentin mukaan konsernituloslaskelma ja konsernin rahoituslaskelma voitaisiin jättää laatimatta, jos sekä päättäneeltä tilikaudelta että sitä välittömästi edeltäneeltä tilikaudelta tytäryhteisöjen yhteenlaskettu liikevaihto tai sitä vastaava tuotto olisi alittanut 200 000 euroa. Konsernituloslaskelma ja konsernin rahoituslaskelma olisi kuitenkin aina laadittava, jos sekä päättäneellä tilikaudella että sitä välittömästi edeltäneellä tilikaudella tytäryhteisöjen taseiden yhteenlaskettu arvo on ylittänyt 1/3 kuntakonsernin päättynyttä tilikautta edeltäneen tilikauden tasearvosta.

Täydellisen konsernitilinpäätöksen laadintavelvollisuutta koskevien ehtojen täyttymistä kuvaa alla oleva päätöskaavio:



Säännöksen tarkoituksena olisi, että täydellisen eli taseen, tuloslaskelman ja rahoituslaskelman sisältävän konsernitilinpäätöksen laatisivat kunnat, joiden tytäryhteisöjen yhteenlaskettu liikevaihto olisi merkittävä. Yhteenlaskettu liikevaihto olisi merkittävä, jos se ylittäisi 200 000 euroa. Liikevaihtoa vastaavaa tuottoa olisivat myös osuuskuntien, yhdistysten tai säätiöiden varsinaisen toiminnan myyntituotot. Tytäryhteisöjen liikevaihdon määrästä riippumatta konsernitilinpäätöksen laadintavelvoite koskisi kuntaa, jonka tytäryhteisöjen taseiden arvo yhteensä ylittäisi 1/3 konsernitaseen arvosta sekä tilinpäätösvoonna että sitä edeltävän vuoden tilinpäätöksessä. Molempien vuosien yhteenlaskettua arvoa verrattaisiin tilinpäätösvoonna edeltävän vuoden konsernitaseen arvoon.

Konsernitulos- ja rahoituslaskelmakaavat voisivat olla olennaisesti yleispiirteisempiä kuin kunnan vastaavat tilinpäätöslaskelmat. Konsernirahoituslaskelma voitaisiin johtaa suoraan konsernituloslaskelmasta sekä edellisen tilikauden ja tilikauden taseista, mikä helpottaisi merkittävästi konsernitilinpäätöksen laadintaa.

69 § *Toimintakertomus*. Säännöstä muutettaisiin siten, että toimintakertomuksessa olisi selostettava myös, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet tytäryhteisöjen toiminnassa.

Nykyisen lain mukaan kunnanhallituksen on toimintakertomuksessa esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta. Tavoitteiden toteutumisen selvityselvoite koskisi ehdotuksen mukaan kunnan oman toiminnan lisäksi myös valtuuston tytäryhteisöille asettamia tavoitteita. Valtuusto asettaisi ehdotettavan 13 §:n mukaan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet myös kuntakonsernille.

Toimintakertomuksessa olisi annettava lisätietoja kuntakonserniin liittyvistä olennaisista asioista, jotka eivät kävisi ilmi kuntakonsernin taseesta, tuloslaskelmasta tai rahoituslaskelmasta.



70 § *Tytäryhteisön tiedonantovelvollisuus.* Pykälässä säädettäisiin tytäryhteisön tiedonantovelvollisuudesta. Pykälä olisi uusi.

Pykälän 1 momentin mukaan tytäryhteisöllä olisi velvollisuus antaa kunnalle tietoja konsernitilinpäätöksen laatimista varten. Tytäryhteisöjen tiedonantovelvoite laajennettaisiin koskemaan tase- ja sen liitetietojen lisäksi myös muita sellaisia tietoja, jotka olisivat tarpeen kuntakonsernin aseman arvioimisessa ja toiminnan tuloksen laskemisessa. Säännös vastaisi osakeyhtiölain 8 luvun 7 §:n mukaista tytäryhteisön tiedonantovelvoitetta.

Kunnan osakkuusyhteisön tiedonantovelvoitteeseen sovellettaisiin edelleen kirjanpitolain 6 luvun 14 §:ää, jonka mukaan osakkuusyhteisön tulee antaa konsernitilinpäätöksen laativalle kirjanpitovelvolliselle tilinpäätöstietojensa yhdistelyä varten tarpeelliset tiedot viimeksi laaditusta tilinpäätöksestään.

71 § *Tarkastuslautakunta.* Ehdotuksessa lisättäisiin tarkastuslautakunnan tehtäviä.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että tarkastuslautakunnan olisi arvioitava, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet kunnan eri tehtävissä ja tytäryhteisössä. Tarkastelun lähtökohtana olisi kunnanhallituksen laatima toimintakertomus, jossa kunnanhallituksen tulisi ehdotettavan 69 §:n perusteella arvioida sekä kunnan omaa että tytäryhteisön toimintaa ja selvittää, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet.

Tytäryhteisön tavoitteiden toteutumisen lisäksi kunnan tarkastuslautakunnan tulisi huolehtia kuntakonsernin hallinnon ja talouden tarkastuksen yhteensovittamisesta. Tämä voisi tarkoittaa kuntakonsernin tilintarkastuspalvelujen kilpailuttamiseen liittyvän tarjouksien pyytämistä, tarjousvertailun tekemistä ja tilintarkastajaehdokkaiden nimeämistä. Tilintarkastajan valinnasta päättäisi kuitenkin asianomaisen tytäryhteisön toimielin, esimerkiksi osakeyhtiössä yhtiökokous. Tarkastuslautakunnan tehtäväksi voitaisiin antaa myös koko kuntakonsernin tarkastuksen linjausten valmistelu valtuustokausittain tai useammin.

Tarkastuslautakunnan tehtävä kohdistuisi pääsääntöisesti konserniyhteisöjen valvontaan nimettyjen vastuuhenkilöiden toiminnan arviointiin. Tarkastuslautakunnan tehtäviin ei kuuluisi konserniin kuuluvien tytäryhteisöjen toiminnan arviointi.

Tarkastuslautakunnalla on kuntalain 74 §:n mukaan salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada tehtävässään tarpeellisiksi katsomiaan tietoja. Vaikka tarkastuslautakunnan tehtäviä lisättäisiin, tarkastuslautakunnalla tai sen yksittäisellä jäsenellä ei sen sijaan olisi oikeutta saada tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja suoraan tytäryhteisöjen toimielimiltä tai vastuuhenkilöiltä. Tarkastuslautakunnan tietojensaantioikeus tytäryhteisöistä rajoittuisi konserniohjeessa määrättyyn raportointiin ja mainittujen vastuuhenkilöiden valvontatehtävässään tytäryhteisöstä hankkimiin tietoihin.

73 § *Tilintarkastajan tehtävät.* Tilintarkastajan tehtäviin lisättäisiin kuntakonsernin tarkastuksessa konsernituloslaskelman ja konsernin rahoituslaskelman tarkastaminen.

Pykälän 1 momentin 2 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että tilintarkastajan olisi tarkastettava, onko kunnan tilinpäätös ja siihen kuuluva konsernitilinpäätös laadittu tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti sekä antavatko kunnan konsernitase, -tuloslaskelma ja -rahoituslaskelma riittävät ja oikeat tiedot ja onko mainitut laskelmat laadittu kirjanpitolain ja kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamien ohjeiden mukaisesti.

Kuntakonsernia koskevat tilinpäätöslaskelmat ja liitetiedot sisältyvät sinänsä määritelmällisesti kunnan tilinpäätökseen. Niiden mainitsemisella erikseen säännöstekstissä korostettaisiin konserninäkökulmaa kunnan toiminnan ja talouden tarkastuksessa. Lisäksi edellytettäisiin, että kirjanpitolautakunnan kuntajaosto antaisi erityisesti kunnan konsernioh-

jauksen tarkoitusta palvelevat ohjeet paitsi konsernitaseen myös konsernituloslaskelman ja konsernin rahoituslaskelman laatimisessa.

Pykälän 1 momentin 4 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi tilintarkastajien tehtäväksi konsernivalvonnan tarkastaminen. Tilitarkastajan olisi sisäisen valvonnan järjestämisen lisäksi tarkastettava, onko konsernivalvonta järjestetty kunnassa asianmukaisesti. Tarkastus kohdistuisi konsernijohtoon toimintaan, joka vastaisi kuntakonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä ehdotettavan 25 a §:n mukaan.

## 10 a luku Kunnallinen liikelaitos

Liikelaitosta koskeva kuntalain luku olisi uusi ja sisältäisi kunnallista liikelaitosta ja liikelaitoskuntayhtymää koskevat säännökset.

Esitettävä 10 a luvussa säädettäisiin liikelaitoksen tehtävistä, hallinnosta ja toimielimistä sekä liikelaitoksen taloudesta ja sen eriyttämisestä kunnan muusta taloudesta.

*87 a § Kunnallinen liikelaitos ja sen tehtävät.* Pykälässä määriteltäisiin kunnallinen liikelaitos ja sen tehtävät.

Pykälän 1 momentin mukaan kunta ja kuntayhtymä voisivat perustaa kunnan tai kuntayhtymän osana toimivan liikelaitoksen. Kunnallinen liikelaitos voisi siten olla ensinnäkin kunnan tai kuntayhtymän liikelaitos. Säännös ei rajaisi mahdollisuutta hoitaa tehtävää kuntalain 76 §:n mukaisesti yhteisen toimielimen alaisena. Liikelaitos voisi siten nykyiseen tapaan olla kunnan tai kuntayhtymän yksin hallinnoima liikelaitos tai kuntien yhteisen toimielimen alaisena toimiva liikelaitos, joka kuuluisi isäntäkunnan organisaatioon.

Liikelaitokselle siirrettävän tehtävän tulisi olla joko liiketoimintaa tai tehtävää tulisi muutoin hoitaa liikelaitosten periaatteiden mukaisesti. Tällaisen toiminnan pitäisi kuulua kuntalain 2 §:n mukaiseen kunnan toimialaan. Liiketoiminnalla tarkoitettaisiin toimintaa, jossa liikelaitos toimii markkinoilla kannattavuusperusteisesti ja jossa investoinnit rahoitetaan ainakin pitkällä aikavälillä tulorahoituksella ja jossa asiakkailta on harkintavaltaa liiketoiminnan tuotteiden hankinnassa.

Liikelaitokseksi voitaisiin lisäksi perustaa sellainen yksikkö, joka toimisi liikelaitosten periaatteiden mukaisesti ja jossa palveluja tai tavaroita tuotetaan pääosin sopimuskunnille. Liikelaitosten kannattavuusperiaate olisi tällöin varsinaista liiketoimintaa -käsitettyä rajatumpi. Tuotteistettujen palvelun hinnoittelussa noudatettaisiin ensisijaisesti kustannusvastaavuutta eikä markkinahintaa. Säännös mahdollistaisi kunnan tuotantoyksiköiden organisoimisen liikelaitoksena kunnan soveltaessa tilaaja-tuottaja -mallia palvelutoiminnan järjestämisessä.

Liikelaitokselle voitaisiin lisäksi siirtää tehtäviä, jotka eivät ole liikelaitosten kannattavia. Tällaisia tehtäviä voisivat olla viranomais tehtävät, jotka osin tai kokonaan rahoitetaan verovaroin, tai tehtävät, joissa kuntaa tukee toimintaa palvelusuoritteiden hintaan sisältyvällä tariffituella tai muulla suoriteperusteisella toiminta-avustuksella. Liikelaitoksen tehtävät eivät voisi kuitenkaan yksinomaan koostua muista kuin liikelaitosten periaatteiden mukaisesti hoidetuista tehtävistä.

Kunnan tai kuntayhtymän osana toimivan kunnallisen liikelaitoksen nimessä tulisi olla sana ”liikelaitos”. Tämä ei estäisi liikelaitosta käyttämästä mainonnassa tai muussa epävirallisissa yhteyksissä tavaramerkkiä, jossa liikelaitossana ei ole näkyvillä. Tämä tarkoittaisi, etteivät muut kuin lain mukaiset liikelaitokset voisi käyttää nimessään ”liikelaitos”-sanaa. Liikelaitokseksi kutsuttaisiin vain lain edellytykset täyttävää yksikköä.

Pykälän 2 momentin mukaan lakiin sisältyisi uutena järjestelynä se, että kunnat yhdessä, kuntayhtymät yhdessä tai yksi tai useampi kunta tai kuntayhtymä yhdessä voisivat perustaa liikelaitoksen, joka olisi erillinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö. Tällainen kunnallinen liikelaitos olisi oikeudelliselta asemaltaan kuntayhtymä ja sen nimessä tulisi olla

sana ”liikelaitoskuntayhtymä”. Tämä ei estäisi liikelaitoskuntayhtymää käyttämästä mainonnassa tai muussa epävirallisissa yhteyksissä liikemerkkiä, jossa sana liikelaitoskuntayhtymä ei ole näkyvillä.

Kuntalain 10 luvun tarkoittamasta kuntayhtymästä poiketen liikelaitoskuntayhtymän jäsenenä voisi olla myös kuntayhtymä. Liikelaitoskuntayhtymä voitaisiin perustaa vain 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien hoitamista varten.

Pykälän 3 momentin mukaan liikelaitoksen tehtävistä määrättäisiin johtosäännössä. Liikelaitoskuntayhtymän tehtävistä olisi sovittava perussopimuksessa.

*87 b § Johtokunta.* Pykälässä säädettäisiin johtokunnan tehtävistä. Johtokunnan tehtävien määrittely laissa korostaisi sen itsenäisyyttä suhteessa kuntaan. Tämä yhtenäistäisi liikelaitosten toimintaperiaatteita ja tekisi niiden toiminnan läpinäkyvimmiksi.

Pykälän 1 momentin mukaan liikelaitoksella olisi oltava johtokunta, joka vastuussa liikelaitoksen toiminnasta ja taloudenhoidosta.

Pykälän 2 momentin mukaan johtokunta ohjaa ja valvoo liikelaitoksen toimintaa. Se vastaisi liikelaitoksen hallinnon, toiminnan ja taloudenhoidon asianmukaisesta järjestämisestä. Sillä olisi myös nimenomainen vastuu huolehtia siitä, että liikelaitos toimii valtuuston tai yhtymäkokouksen päätösten mukaisesti.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin johtokunnan muista lakisääteisistä tehtävistä. Säännöksessä oleva luettelo ei olisi tyhjentävä, vaan johtokunnan tehtävistä säädettäisiin laissa myös jäljempänä taloussäännöksiä yhteydessä. Johtokunnan tehtävänä olisi kehittää liikelaitoksen toimintaa valtuuston toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden mukaisesti. Johtokunta hyväksyisi liikelaitoksen talousarvion ja -suunnitelman valtuuston asettamissa rajoissa. Tarkemmin valtuuston ja johtokunnan toimivallan rajoista talousarviota ja -suunnitelmaa hyväksyttäessä säädettäisiin 5 §:ssä.

Ehdotettavan 4 momentin mukaan johtokunta valvoisi liikelaitoksen etua ja, ellei johtosäännössä toisin määrätä, edustaisi kuntaa ja käyttäisi sen puhevaltaa liikelaitoksen tehtäväläueella. Esityksessä johtokunnan asema liikelaitoksessa rinnastettaisiin kunnanhallituksen asemaan kunnan organisaatiossa. Johtokunnalla olisi lähtökohtaisesti edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa liikelaitoksen tehtäväläueella samalla tavoin kuin kunnanhallituksella kunnassa.

Liikelaitoksen johtokunta olisi lähinnä valtion liikelaitoksen ja osakeyhtiön hallitukseen verrattava toimielin. Osana kunnan organisaatiota liikelaitos olisi edelleen valtuuston ja hallituksen ohjauksessa. Valtuusto ohjaisi liikelaitosta johtosäännön ja taloussuunnitelman avulla ja hallitus kuntalain keinoin.

Pykälän 5 momentin mukaan johtokunnan muista tehtävistä määrättäisiin johtosäännössä.

Liikelaitoksen johtokunnan jäsenten määrästä määrättäisiin johtosäännössä.

Kuntalain 18 §:ssä säädetään kunnan toimielinten kokoonpanosta. Valtuusto voi päättää, että muu toimielin kuin valtuusto valitsee johtokunnan jäsenet. Johtokunnan jäsenet tai osa heistä voidaan myös valita valtuuston määräämien perusteiden mukaisesti kunnan asukkaiden, kunnan henkilöstön tai palvelujen käyttäjien esityksestä. Johtokunnan jäsen vaalikelpoisuudesta säädetään kuntalain 36 §:n 3 momentissa. Väljempien vaalikelpoisuusehtojen ansiosta johtokuntaan voidaan valita vapaammin alan asiantuntemusta edustavia henkilöitä.

*87 c § Johtaja.* Pykälässä säädettäisiin liikelaitoksen johtajan tehtävistä.

Liikelaitoksen johtajan tehtävät määriteltäisiin pääosin osakeyhtiön toimitusjohtajan tehtäviä vastaavasti.

Pykälän 1 momentin mukaan liikelaitoksen johtaja olisi virkasuhteessa ja toimisi virkavastuulla. Liikelaitoksen johtaja toimisi johtokunnan alaisena ja hänen tehtävänään olisi

johtaa ja kehittää liikelaitoksen toimintaa sekä huolehtia juoksevasta hallintoa. Hän olisi vastuussa myös siitä, että kirjanpito ja muu taloudenhoito on lainmukaisesti ja luotettavalla tavalla järjestetty.

Vaikka laissa käytettäisiin nimitystä liikelaitoksen johtaja, hänen virkanimikkeenä voisi olla myös toimitusjohtaja.

Pykälän 2 momentin mukaan johtajan olisi huolehdittava johtokunnan päätösten täytäntöönpanosta. Hänen olisi myös tiedotettava johtokuntaa toiminnan kannalta merkittävistä toimenpiteistä ja tapahtumista.

Pykälän 3 momentin mukaan liikelaitoksen johtajalla olisi oikeus käyttää puhevaltaa johtokunnan puolesta liikelaitoksen tehtäväalueella, jollei johtosäännössä toisin määrätä. Tämä tarkoittaisi, että johtajalla olisi kunnan nimenkirjoitusoikeus liikelaitokselle siirrettyissä tehtävissä. Johtajan toimivalta suhteessa johtokuntaan vastaisi kunnanjohtajan kuntalain 24 §:n mukaista toimivaltaa suhteessa kunnanhallitukseen.

Pykälän 4 momentin mukaan johtokunnassa käsiteltävät asiat esittelisi johtaja.

Lain 87 b §:n mukaan johtajan valitsisi ja irtisanoisi johtokunta. Hänen palvelussuhteensa noudatettaisiin kunnallisesta viranhaltijasta annettua lakia (304/2003).

*87 d § Liikelaitoskuntayhtymän toimielimet.* Pykälässä määriteltäisiin liikelaitoskuntayhtymän toimielinten tehtävät. Esityksessä mahdollistettaisiin kunnista ja kuntayhtymistä erillisen julkisoikeudellisen organisaation perustaminen, jonka jäseninä voisivat olla sekä kunnat että kuntayhtymät.

Liikelaitoskuntayhtymässä olisi 1 momentin mukaan oltava yhtymäkokous. Liikelaitoskuntayhtymää ei siten voisi perustaa yhden toimielimen varaan tai siten, että ylimpänä toimielimenä olisi yhtymävaltuusto.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin yhtymäkokouksen tehtävistä. Sen tehtävänä olisi valita pääsääntöisesti toimielinten jäsenet, valita tilintarkastajat sekä hyväksyä tilinpäätös ja myöntää vastuuvapaus. Liikelaitoskuntayhtymän talousarviosta ja -suunnitelmasta päättäisi johtokunta.

Menettely vastaisi pitkälti kunnan liikelaitoksen johtokunnan oikeutta päättää liikelaitoksen taloussuunnittelusta. Yhtymäkokouksen tehtävät olisivat toiminnan ja talouden suunnittelun osalta näin ollen rajatut kuin tavallisessa kuntayhtymässä. Menettely on perusteltavissa sillä, että liiketaloudellisessa toiminnassa menoja on arvosteltava ensisijaisesti tulojen perusteella eikä niitä tule verorahoitteen toiminnan tapaan sitoa määrärahoihin.

Pykälän 3 momentin mukaan kuntayhtymässä olisi johtokunta, jonka tehtävänä olisi päättää muut kuin yhtymäkokoukselle tai liikelaitoksen johtajalle esityksen 87 c §:n mukaan kuuluva asia. Johtokunnan toimivaltaa voisi rajoittaa myös toimivallan siirtäminen johtajalle tai muulle viranomaiselle.

Pykälän 4 momentin mukaan liikelaitoskuntayhtymään sovellettaisiin kuntayhtymää koskevia säännöksi, jollei liikelaitosluvussa ole siitä poikkeavaa säännöstä. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi velvollisuutta sopia perussopimuksessa jäsenkuntien osuudesta kuntayhtymän varoihin ja niiden vastuusta kuntayhtymän veloista.

Liikelaitoskuntayhtymän muiden toimielinten kuin yhtymäkokouksen jäsenten valinnassa ei noudattaisi kuntalain 81 §:n 4 momentin säännöstä, jonka mukaan näiden toimielinten kokoonpanon on vastattava jäsenkuntien valtuustojen poliittista suhteellisuutta. Koska liikelaitoksen toiminnan johto voi edellyttää suuremmassa määrin asiantuntijajäsenten valintaa, poliittisen suhteellisuuden huomioon ottaminen ei ole siinä määrin perusteltua kuin muissa kuntayhtymissä. Kuntalain 81 §:n 4 momentin soveltamatta jättäminen ei kuitenkaan estäisi vaalin suorittamista poliittista suhteellisuutta noudattaen.

87 e § *Liikelaitoksen talousarvio ja -suunnitelma.* Pykälän 1 momentin mukaan kunnan tai kuntayhtymän osana toimivan kunnallisen liikelaitoksen talousarvio ja -suunnitelma olisi kunnan ja kuntayhtymän talousarvion ja -suunnitelman erillinen osa.

Pykälän 2 momentin mukaan esityksen liikelaitoksen talousarviosta ja -suunnitelmasta tekisi liikelaitoksen johtokunta. Talousarvioesitys tulisi tehdä valtuuston päättämässä aika-  
taulussa tai, jollei valtuusto ole päättänyt aikataulusta, viimeistään edeltävän vuoden loppuun mennessä. Taloussuunnitelmaa koskevat esitykset tulisi tehdä kalenterivuositain vähintään kolmeksi vuodeksi eteenpäin. Talousarvion ja -suunnitelman tulisi sisältää tuloslaskelma-, investointi- ja rahoitusosat.

Pykälän 3 momentin mukaan kunnan tai kuntayhtymän talousarviossa päätettäisiin liikelaitoksen toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista. Toiminnallisilla ja taloudellisilla tavoitteilla tarkoitettaisiin esimerkiksi liikelaitoksen asemaa, toiminnan laajuutta ja toimintaedellytyksiä (muun muassa investoinnit) tai palvelun laatua, hinnoitteluperiaatteita taikka pääoman tuottovaatimusta koskevia päätöksiä.

Kunnan tai kuntayhtymän valtuusto tai yhtymäkokous ei osoittaisi liikelaitoksen käyttötalouteen ja investointeihin määrärahaa ja tuloarviota muiden tehtävien tapaan. Liikelaitosta sitovia meno- ja tuloeria kunnan tai kuntayhtymän talousarviossa olisivat vain korvaus kunnan tai kuntayhtymän sijoittamasta pääomasta, kunnan tai kuntayhtymän tuki tai toiminta-avustus kunnalliselle liikelaitokselle sekä kunnan ja kuntayhtymän pääomasijoitus liikelaitokseen ja liikelaitoksen pääoman palautus kunnalle tai kuntayhtymälle. Lisäksi valtuusto päättäisi liikelaitoksen tavoitteista, jotka koskisivat esimerkiksi liikelaitoksen asemaa, toiminnan laajuutta ja toimintaedellytyksiä (mm. investoinnit) tai palvelun laatua, hinnoitteluperiaatteita taikka pääoman tuottovaatimusta.

Pykälän 4 momentin mukaan johtokunta päättäisi liikelaitoksen talousarviosta ja -suunnitelmasta sen jälkeen, kun liikelaitosta koskevat sitovat erät on hyväksytty kunnan tai kuntayhtymän talousarviossa.

Pykälän 5 momenttiin olisi kirjattu talousarvion ja -suunnitelman sitovuusperiaate. Johtokunta päättäisi talousarviomuutoksista.

87 f § *Liikelaitokselle maksettava tuki tai toiminta-avustus.* Ehdotetun 87 a §:n mukaan kunnalliselle liikelaitokselle voitaisiin siirtää tehtäviä, jotka eivät olisi liiketaloudellisesti kannattavia. Pykälän 1 momentin mukaan kunta tai kuntayhtymä voisi myöntää tuen tai toiminta-avustuksen tällaisen tehtävän hoitamisesta aiheutuvien kustannuksien kattamiseksi. Tuella tarkoitettaisiin tiettyyn perusteeseen, esimerkiksi suoritemäärään, perustuvaa korvausta. Toiminta-avustuksella ei olisi vastaavaa kytkentää. Tuki tai toiminta-avustus ei saisi ylittää tehtävän hoitamisesta aiheutuvia kustannuksia. Tukea tai toiminta-avustusta määriteltäessä huomioon voitaisiin ottaa välittömien kustannuksien lisäksi pääomakustannukset (poisto ja korvaus pääomalle) ja osuus liikelaitoksen hallinnon kustannuksista. Kustannuksista vähennettäisiin tehtävän hoitamisesta saadut muut tulot.

Tuki tai toiminta-avustus voisi olla esimerkiksi korvausta kannattamattoman liikenne-reitin ylläpitämisestä tai vesihuoltolaitokselle liiketaloudellisesti kannattamattoman verkoston rakentamisesta. Tuki voisi olla esimerkiksi liikennelaitokselle liikennesuoritteiden perusteella maksettavaa tariffitukea.

Pykälän 2 momentin mukaan tuki tai toiminta-avustus olisi ilmoitettava erikseen liikelaitoksen tilinpäätöksessä.

87 g § *Liikelaitoksen kirjanpitovelvollisuus.* Pykälässä säädettäisiin kirjanpidon eriyttämisestä.

Kunnan tai kuntayhtymän osana toimiva liikelaitos ei ole itsenäisesti kirjanpitovelvollinen. Kunta tai kuntayhtymä olisi kirjanpitovelvollinen kuntalain 67 §:n perusteella myös liikelaitoksen kirjanpidosta. Liikelaitoskuntayhtymä on kuntayhtymänä kirjanpitovelvol-



linen. Pykälän 1 momentin mukaan kunnan tai kuntayhtymän osana toimivan liikelaitoksen kirjanpito olisi eriytettävä.

Pykälän 2 momentin mukaan kirjanpitolautakunnan kuntajaosto antaisi soveltamisohjeet liikelaitoksen kirjanpidosta ja sen eriyttämisestä. Ohjeiden anto koskisi myös kunnallisen liikelaitoksen tilinpäätöslaskelmia ja liitetietoja sekä niiden yhdistelemistä kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätökseen.

*87 h §. Liikelaitoksen tilinpäätös.* Pykälässä säädettäisiin velvollisuudesta laatia erillinen liikelaitosta koskeva tilinpäätös.

Pykälän 1 momentin mukaan liikelaitoksen tilikausi olisi kalenterivuosi. Johtokunnan olisi laadittava erillistilinpäätös helmikuun loppuun mennessä ja annettava se sen jälkeen tilintarkastajien tarkastettavaksi ja kunnanhallitukselle tai yhtymähallitukselle yhdisteltäväksi kunnan tilinpäätökseen.

Pykälän 2 momentin mukaan erillistilinpäätöksen tulisi sisältää tase, tuloslaskelma ja rahoituslaskelma ja niiden liitteenä ilmoitettavat tiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus. Tilinpäätöksen tulisi antaa oikeat ja riittävät tiedot kunnallisen liikelaitoksen toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta. Tätä varten tarpeelliset lisätiedot olisi ilmoitettava liitetiedoissa.

Tilinpäätöksen tulisi antaa oikea kuva liikelaitoksen tuloksen tulorahoituksen riittäväyydestä tilikaudella. Jos tuloslaskelmaan merkityt suunnitelman mukaiset poistot olisivat olennaisesti pienemmät kuin liikelaitoksen keskimääräinen investointitaso, liikelaitoksen tulisi ilmoittaa poikkeamasta tilinpäätöksen liitetiedoissa. Liitetiedon sisällön ja esittämistavan osalta noudatettaisiin kirjanpitolautakunnan kuntajaoston liitetietojen ilmoittamisesta antamaa yleisohjetta. Säännös vastaisi alijäämätyöryhmän esittämää ja valmisteilla olevaa kuntalain muutosta kunnan tilinpäätöksen sisällöstä.

Pykälän 3 momentin mukaan johtokunnan jäsenten sekä johtajan olisi allekirjoitettava erillistilinpäätös.

Pykälän 4 momentin mukaan erillistilinpäätös olisi yhdistettävä kunnan tilinpäätöksessä.

*87 i §. Toimintakertomus ja tilikauden tuloksen käsittely.* Pykälän 1 momentin mukaan johtokunnan tulisi toimintakertomuksessa tehdä selkoa talousarviossa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta tilikaudella. Toimintakertomus olisi osa liikelaitoksen tilinpäätöstä.

Pykälän 2 momentin mukaan johtokunnan olisi toimintakertomuksessa tehtävä esitys tilikauden tuloksen käsittelystä. Tilikauden tuloksella tarkoitettaisiin tilikauden ylijäämää (alijäämää) ennen varaussiirtoja. Liikelaitos voisi tehdä investointivarauksen ylijäämäisestä tuloksesta. Varausta voitaisiin kuitenkin tehdä enintään kunnan ylijäämäerien määrään, joihin laskettaisiin kunnan tilikauden yli- tai alijäämä, kunnan edellisten tilikausien yli- tai alijäämät sekä kunnan omat rahastot. Investointivarauksen tekeminen kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksessä on myös kunnallisen liikelaitoksen osalta valtuuston tai yhtymäkokouksen päätettävä asia. Liikelaitoskuntayhtymässä investointivarauksen tekemisestä päättäisi yhtymäkokous.

*87 j § Liikelaitoksen oma pääoma.* Kunnan liikelaitoksen peruspääoma muodostuu ylläpitäjäkunnan tai -kuntayhtymän liikelaitokseen sijoittamasta nettovarallisuudesta. Liikelaitoskuntayhtymässä peruspääoma muodostuu jäsenkuntien kuntayhtymään sijoittamasta nettovarallisuudesta. Liikelaitoskuntayhtymässä peruspääoma jakaantuu jäsenkunta-osuuksiin.

Pykälän 1 momentin mukaan kunnallisen liikelaitoksen oma pääoma muodostuu peruspääomasta, arvonorotusrahastosta sekä edellisten tilikausien ja tilikauden yli- tai alijäämästä.

Peruspääomaa voitaisiin korottaa muista oman pääoman eristä. Peruspääoman korottamisessa ja alentamisessa tulisi noudattaa kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamia ohjeita ja lausuntoja.

Pykälän 2 momentin mukaan peruspääoma on kunnan tai kuntayhtymän omanpääomanehtoinen sijoitus, josta liikelaitos suorittaa korvauksen.

Pykälän 3 momentin mukaan arvonkorotusrahasto muodostuu pysyviin vastaaviin tehdystä arvonkorotuksista. Arvonkorotusrahastoon voidaan merkitä vain pysyviin vastaaviin kuuluvien maa- ja vesialueisiin sekä arvopapereihin tehtäviä arvonkorotuksia.

87 k § *Lainanotto ja takaukset*. Pykälän 1 momentin mukaan johtokunta päättäisi liikelaitoksen lainanotosta johtosäännön määräämissä rajoissa.

Takaussitoumuksen tai vakuuden antamisesta toisen velasta päättäisi kuntalain 13 §:n mukaisesti valtuusto tai kuntayhtymän ylin toimielin.

## 6.2 Voimaantulo

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan päivänä kuuta 200 .

Lain 68 a§ ja 69 §:n 1 momenttia sovelletaan ensimmäisen kerran vuonna 2009, kun laaditaan vuoden 2008 tilinpäätös ja toimintakertomus. Lain 71 §:n 2 momenttia sovelletaan ensimmäisen kerran kunnan tilinpäätöksen ja siihen kuuluvan konsernitilinpäätöksen tarkistamiseen vuodelta 2008. Konsernitilinpäätöksen laadintaa koskevan säännöksen soveltamisen siirtäminen vuoteen 2008 on välttämätöntä, jotta kirjanpitolautakunnan kuntajaosto voi antaa asiasta tarpeelliset ohjeet.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Laissa ei olisi siirtymäaikaa nykyisille liikelaitoksille. Lain vahvistamisen ja voimaantulon väliin tulisi jättää riittävä aika, jotta kunnat ja kuntayhtymät voivat ryhtyä toimenpiteisiin lain edellyttämien muutoksien tekemiseksi.

## 7 Lakiehdotus

### **Laki kuntalain muuttamisesta**

#### 13 § Valtuuston tehtävät

2 mom.

Valtuuston tulee

1) päättää *kunnan ja kuntakonsernin* toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä *konserniohjauksen periaatteista*;

#### 16 a § Kuntakonserni

*Yhteisö, jossa kunnalla on kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta, on kunnan tytäryhteisö. Kunta tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin.*

## 25 a § Konsernijohto

*Kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus ja kunnanjohtaja. Konsernijohtoon voi lisäksi kuulua muita kunnan johtavia viranhaltijoita, jotka on määrätty esittelemään tytäryhteisöjä koskevia asioita kunnanhallituksessa tai vastaamaan konsernijohtolle kuuluvista tehtävistä.*

*Konsernijohto vastaa kuntakonsernin ohjauksesta ja konserninvalvonnan järjestämisestä.*

## 52 § Esteellisyys

4 mom.

*Hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohtaa ei sovelleta kunnalliseen liikelaitokseen, kuntakonserniin kuuluvaan yhteisöön eikä kuntayhtymään, ellei kysymys ole sellaisesta asiasta, jossa kunnan ja edellä mainitun edut ovat ristiriidassa keskenään tai asian tasapuolinen käsittely edellyttä, ettei henkilö osallistu asian käsittelyyn. Hallintolain 28 §:n 1 momentin 6 kohtaa ei myöskään sovelleta kunnassa.*

## 68 § Tilinpäätös

68 §:n 3 momentti kumotaan.

## 68 a § Konsernitilinpäätös

*Kunnan, jolla on kirjanpitolaisissa tarkoitetulla tavalla määräysvalta toisessa kirjanpitolvelvollisessa, tulee laatia ja sisällyttää tilinpäätökseensä konsernitilinpäätös. Konsernitilinpäätös laaditaan konserniyhteisöjen taseiden ja tuloslaskelmien sekä niiden liitetietojen yhdistelmänä. Konsernitilinpäätös tulee laatia samalta päivältä kuin kunnan tilinpäätös.*

*Kunnan, joka tämän lain mukaan on velvollinen laatimaan konsernitilinpäätöksen, on sisällytettävä konsernitilinpäätökseen kuntakonsernin rahoituslaskelma, jossa on annettava selvitys kuntakonsernin varojen hankinnasta ja niiden käytöstä tilikauden aikana.*

*Konsernituloslaskelma ja -rahoituslaskelma saadaan jättää laatimatta, jos sekä päättäneeltä tilikaudelta että sitä välittömästi edeltäneeltä tilikaudelta tytäryhteisöjen yhteenlaskettu liikevaihto tai sitä vastaava tuotto on alittanut 200 000 euroa. Konsernituloslaskelma ja -rahoituslaskelma on kuitenkin aina laadittava, jos sekä päättäneeltä tilikaudelta että sitä välittömästi edeltäneeltä tilikaudelta tytäryhteisöjen taseiden yhteenlaskettu arvo on ylittänyt yhden kolmasosan kuntakonsernin päättynyttä tilikautta edeltäneen tilikauden tasearvosta.*

## 69 § Toimintakertomus

1 mom.

*Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta kunnan eri tehtävissä ja tytäryhteisöissä. Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista kunnan ja kuntakonsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, joista ei ole tehtävä selkoa kunnan ja kuntakonsernin taseessa, tuloslaskelmassa tai rahoituslaskelmassa.*



## 70 §

### Tytäryhteisön tiedonantovelvollisuus

Kunnan tytäryhteisön hallitus tai sitä vastaava toimielin on annettava kunnanhallitukselle kuntakonsernin taloudellisen aseman arvioimiseen ja sen toiminnan tuloksen laskemiseen tarvittavat tiedot.

## 71 § Tarkastuslautakunta

### 2 mom.

Tarkastuslautakunnan on valmisteltava valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä arvioitava, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet *kunnan eri tehtävissä ja tytäryhteisöissä* toteutuneet. *Tarkastuslautakunnan on huolehdittava kunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta.*

## 73 § Tilintarkastajan tehtävät

### 1 mom.

Tilintarkastajan on tarkastettava:

2) onko kunnan tilinpäätös ja siihen kuuluva konsernitilinpäätös laadittu tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti sekä antavatko ne oikeat ja riittävät tiedot tilikauden toiminnasta, taloudesta, taloudellisesta kehityksestä ja taloudellisista vastuista;

4) onko kunnan sisäinen valvonta ja konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti.

## 10 a luku Kunnallinen liikelaitos

### 87 a § Kunnallinen liikelaitos ja sen tehtävät

Kunta tai kuntayhtymä voi perustaa liikelaitoksen liiketoimintaa tai liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten. Lisäksi liikelaitokselle voidaan antaa tehtäviä, jotka eivät ole liiketaloudellisesti kannattavia. Liikelaitoksen nimessä tulee olla sana ”liikelaitos”.

Kunnat ja kuntayhtymät voivat lisäksi yhdessä perustaa 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien hoitamista varten kunnallisena liikelaitoksena toimivan liikelaitoskuntayhtymän. Liikelaitoskuntayhtymä on kuntayhtymä, jonka tehtävänä on kuntien yhteisen kunnallisen liikelaitoksen ylläpitäminen. Tällaisen liikelaitoksen nimessä tulee olla sana ”liikelaitoskuntayhtymä”.

Kunnan tai kuntayhtymän liikelaitoksen tehtävistä määrätään johtosäännössä. Liikelaitoskuntayhtymän tehtävistä on sovittava kuntayhtymän perussopimuksessa.

## 87 b § Johtokunta

Liikelaitoksella on johtokunta.

Johtokunta ohjaa ja valvoo liikelaitoksen toimintaa. Johtokunta vastaa liikelaitoksen hallinnon ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä sekä siitä, että liikelaitoksen kirjanpidon ja varainhoidon valvonta on asianmukaisesti järjestetty.

Johtokunnan tehtävänä on:

- 1) päättää liikelaitoksen toiminnan kehittämisestä valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden rajoissa sekä seurata ja raportoida tavoitteiden saavuttamisesta;
- 2) hyväksyä liikelaitoksen talousarvio ja -suunnitelma;
- 3) valita ja irtisanoa kunnallisen liikelaitoksen johtaja, jollei johtosäännössä ole toisin määrätty;
- 4) päättää liikelaitoksen merkittävistä investoinneista ja muista pitkävaikutteisista menoista, jollei johtosäännössä ole toisin määrätty;
- 5) päättää liikelaitoksen nimen kirjoittamiseen oikeutetuista;
- 6) käsitellä ja ratkaista muut asiat, joilla on liikelaitoksen toimintaan laajakantoinen tai tärkeä merkitys.

Johtokunta valvoo liikelaitoksen etua, ja jollei johtosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa liikelaitoksen tehtäväalueella.

Johtokunnan muista tehtävistä määrätään johtosäännössä.

## 87 c § Johtaja

Liikelaitoksessa on johtaja, joka on virkasuhteessa kuntaan tai kuntayhtymään. Johtaja johtaa ja kehittää johtokunnan alaisena liikelaitoksen toimintaa, huolehtii liikelaitoksen juoksevasta hallinnosta sekä siitä, että kirjanpito on lainmukainen ja taloudenhoito luotettavalla tavalla järjestetty.

Johtajan on huolehdittava johtokunnan päätösten täytäntöönpanosta ja annettava johtokunnalle tieto liikelaitoksen toiminnan kannalta merkittävistä toimenpiteistä ja tapahtumista.

Johtajalla on oikeus käyttää puhevaltaa johtokunnan puolesta, jollei johtosäännössä ole toisin määrätty.

Asiat johtokunnan kokouksessa esittelee johtaja.

## 87 d § Liikelaitoskuntayhtymän toimielimet

Liikelaitoskuntayhtymän päätösvaltaa käyttävät jäsenet yhtymäkokouksessa, johon jäsenet valitsevat edustajansa kuhunkin erikseen.

Yhtymäkokouksen tehtävänä on:

- 1) päättää liikelaitoskuntayhtymän toiminnallisista ja taloudellisista tavoit-

teista,

- 2) valita liikelaitoskuntayhtymän johtokunta, tarkastuslautakunta ja muut toimielimet, joiden valintaa ei ole johtosäännössä siirretty johtokunnalle,
- 3) valita tilintarkastajat, sekä
- 4) hyväksyä tilinpäätös ja päättää vastuuvapaudesta.

Muista kuin yhtymäkokoukselle kuuluvista asioista päättää liikelaitoskuntayhtymän johtokunta, jollei kysymys ole johtajalle 87c §:n mukaan kuuluvasta asiasta tai jollei toimivaltaa ole siirretty johtajalle tai muulle viranomaiselle.

Liikelaitoskuntayhtymästä on voimassa, mitä tässä laissa säädetään kuntayhtymästä, jollei tässä luvussa toisin säädetä. Liikelaitoskuntayhtymään ei kuitenkaan sovelleta, mitä toimielinten kokoonpanosta säädetään 81 §:n 4 momentissa.

#### 87 e § Talousarvio ja -suunnitelma

Liikelaitoksen talousarvio ja -suunnitelma on kunnan tai kuntayhtymän talousarvion ja -suunnitelman erillinen osa.

Johtokunnan on valtuuston tai kuntayhtymän ylimmän toimielimen päättämässä määräajassa tai viimeistään vuoden loppuun mennessä tehtävä esitys liikelaitoksen seuraavan kalenterivuoden talousarvioksi sekä taloussuunnitelmaksi kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (suunnittelukausi). Talousarviossa ja -suunnitelmassa on tuloslaskelma-, investointi- ja rahoitusosa. Talousarviovuosi on suunnittelukauden ensimmäinen vuosi.

Kunnan tai kuntayhtymän talousarviossa asetetaan liikelaitoksen toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Liikelaitosta sitovia meno- ja tuloeria kunnan tai kuntayhtymän talousarviossa ovat korvaus kunnan tai kuntayhtymän sijoittamasta pääomasta, kunnan tai kuntayhtymän toiminta-avustus kunnalliselle liikelaitokselle sekä kunnan tai kuntayhtymän pääomasijoitus liikelaitokseen ja liikelaitoksen pääoman palautus kunnalle tai kuntayhtymälle.

Johtokunta päättää liikelaitoksen talousarviosta kunnan tai kuntayhtymän talousarvion asettamien sitovien tavoitteiden sekä meno- ja tuloerien mukaisesti.

Liikelaitoksen toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava liikelaitoksen tulos-, investointi- ja rahoitussuunnitelmaa. Siihen tehtävistä muutoksista päättää johtokunta.

#### 87 f § Liikelaitokselle maksettava tuki tai toiminta-avustus

Kunta tai kuntayhtymä voi myöntää liikelaitokselle tuen tai toiminta-avustuksen liikelaitoksen kannattamattoman tehtävän hoitamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi. Tuki tai toiminta-avustus ei saa kuitenkaan olla enemmän kuin tällaisen tehtävän hoitamisesta liikelaitokselle aiheutuvat kustannukset.

Kunnan tuki tai toiminta-avustus on ilmoitettava erikseen liikelaitoksen laatimassa tilinpäätöksessä.

#### 87 g § Kirjanpitovelvollisuus

Liikelaitoksen kirjanpito on eriytettävä kunnan tai kuntayhtymän kirjanpidossa.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto antaa ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolain ja tämän lain 68–70 §:n soveltamisesta kunnallisessa liikelaitoksessa.

#### 87 h § Tilinpäätös

Liikelaitoksen tilikausi on kalenterivuosi. Johtokunnan on laadittava tilikaudelta erillistilinpäätös tilikautta seuraavan vuoden helmikuun loppuun mennessä ja annettava se tilintarkastajien tarkastettavaksi sekä saatettava se kunnanhallituksen tai yhtymähallituksen käsiteltäväksi.

Tilinpäätökseen kuuluvat tase, tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja niiden liitteenä olevat tiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus. Tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot liikelaitoksen toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta. Tätä varten tarpeelliset lisätiedot on ilmoitettava liitetiedoissa.

Tilinpäätöksen allekirjoittavat johtokunnan jäsenet ja johtaja.

Liikelaitoksen erillistilinpäätös yhdistetään kunnan tilinpäätöksessä.

#### 87 i Toimintakertomus ja tilikauden tuloksen käsittely

Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys asetettujen toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta. Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista liikelaitoksen talouteen liittyvistä olennaisista asioista, joista ei ole tehtävä selkoa tulos- tai rahoituslaskelmassa taikka taseessa.

Johtokunnan on toimintakertomuksessa tehtävä esitys tilikauden tuloksen käsittelystä. Tilikauden tuloksesta voidaan tehdä investointivaraus enintään kunnan tai kuntayhtymän ylijäämäerien määrään.

#### 87 j § Liikelaitoksen oma pääoma

Liikelaitoksen oma pääoma muodostuu peruspääomasta, arvonorotusrahastosta sekä edellisten tilikausien ja tilikauden yli- tai alijäämästä.

Peruspääoma on kunnan tai kuntayhtymän omanpääomanehtoinen sijoitus, josta liikelaitos suorittaa korvauksen. Liikelaitoskuntayhtymässä peruspääoma jakaantuu jäsenkuntaosuuksiin.

Arvonorotusrahasto muodostuu pysyviin vastaaviin tehdyistä arvonorotuksista.

## 87 k § Lainanotto ja takaukset

Liikelaitosta varten otettavasta lainasta päättää johtokunta johtosäännön määrittämissä rajoissa.

Takaussitoumuksen ja muun vakuuden antamisesta toisen velasta päättää valtuusto tai kuntayhtymän ylin toimielin.

-----  
Tämä laki tulee voimaan     kuuta 200 .

Lain 68 a § ja 69 §:n 1 momenttia sovelletaan ensimmäisen kerran vuonna 2009, kun laaditaan vuoden 2008 tilinpäätös ja toimintakertomus. Lain 71 §:n 2 momenttia sovelletaan ensimmäisen kerran kunnan tilinpäätöksen ja siihen kuuluvan konsernitilinpäätöksen tarkistamiseen vuodelta 2008.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

## 3 KUNTIEN YHTEISTOIMINTA JA HANKINNAT

### 1 Yleistä sääntelystä ja käytännöstä

#### 1.1 Hankintojen EY-sääntely, kansallinen lainsäädäntö ja liikkumavara

Kunnallishallinnon asema Euroopan unionissa on perusteeltaan selkeä. Unionilla ei ole toimivaltaa päättää jäsenvaltioiden hallinnon rakenteista, valtion ja kuntien tehtävien jaosta taikka muustakaan hallinnon järjestämisestä, vaan tämä kuuluu lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan.

EU:n perustuslaillisen sopimuksen mukaan unioni ”kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta”. EU käyttää vain sitä toimivaltaa, joka sille on annettu perustuslaillisessa sopimuksessa. Silloin, kun toimivalta on jaettu unionin ja jäsenvaltion kesken, unioni toimii vain, jos jäsenvaltiot eivät voi yksin saavuttaa toiminnan tavoitteita (toissijaisuusperiaate). EU:n perustuslaillista sopimusta ei ole vielä hyväksytty.

EY:n julkisia hankintoja koskeva sääntely perustuu EU:n sisämarkkinapolitiikkaan. Hankintoja koskevalla sääntelyllä pyritään edistämään yleisön perustamissopimuksen mukaisesti tavaroiden vapaata liikkumista, palvelujen tarjoamisen vapautta sekä sijoittautumisvapautta.

Julkisia hankintoja koskevasta kilpailuttamisvelvoitteista on säädetty Euroopan yhteisön hankintadirektiiveissä. Lisäksi yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännössä on katsottu, että hankintoihin sovelletaan myös perustamissopimuksesta johdettuja yleisiä periaatteita eli tasapuolisen kohtelun, avoimuuden sekä suhteellisuuden periaatteita.

Hankintadirektiivejä on juuri uudistettu ja uudet hankintadirektiivit on saatettava kansallisesti voimaan 31.1.2006 mennessä. Hankintadirektiivejä on kaksi, joista toinen koskee julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevia sopimuksia (2004/18/EY, jälj. hankintadirektiivi) ja toinen vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivia yksiköitä (2004/17/EY, erityisalojen hankintadirektiivi).

Tällä hetkellä Suomessa julkisista hankinnoista säädetään julkista hankinnoista annettussa laissa (1505/1992). Hankintalaki on puitelaki, joka koskee kaikkia hankintoja niiden arvosta riippumatta. EU-kynnysarvon ylittävistä hankinnoista on säädetty erillisissä asetuksessa kynnysarvot ylittävistä tavara- ja palveluhankinnoista sekä rakennusurakoista (380/1998) sekä ns. peruspalveluasetuksessa (381/1998). Hankintalakeja ollaan uudistamassa ja niitä koskeva hallituksen esitys annettaneen alkuvuodesta.

Jäsenvaltion on vilpittömän yhteistyön periaatteen (ns. lojaliteettiperiaate) mukaan, huolehdittava siitä, että se panee täytäntöön unionin lainsäädännön tehokkaasti. Lojaliteettiperiaate koskee niin direktiivien täytäntöönpanoa kuin EY-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä seuraavia oikeusperiaatteita.

Vaikka hankintadirektiivit näyttäisivät jättävän kansallisesti varsin suuren liikkumavaran varsinkin EY-kynnysarvot alittavissa hankinnoissa, EY:n perustamissopimus ja EY-tuo-

mioistuihin perustamissopimukseen nojaava oikeuskäytäntö jättää kansallisen liikkumavaran ahtaaksi. Hankintadirektiivien säännöksiä lisäksi EY-tuomioistuin on perustamissopimukseen nojautuen katsonut, että esimerkiksi direktiivien kynnysarvot alittavissakin hankinnoissa on sovellettava EY-perustamissopimuksen periaatteita eli tasapuolisen kohtelun, avoimuuden ja suhteellisuuden periaatteita. Lisäksi komissio on mm. linjannut, että se katsoo vähäisen hankinnan rajan olevan noin 10 prosenttia kynnysarvioista.

## 1.2 Kuntien toiminnan kehityspiirteitä

Kunnallishallinto on perinteisesti toiminut sekä palveluiden järjestäjänä että niiden tuottajana. Kuntien yhteistoiminta on perinteisesti tarkoittanut kuntayhtymää, jossa jäsenkunnat ovat yhdessä päättäneet järjestettävistä palveluista ja jakaneet siitä aiheutuvat kustannukset sovittujen perusteiden mukaan.

Sekä kunnan omaa toimintaa että yhteistoimintaa on kuitenkin kehitetty siten, että järjestelyssä on kysymys kahden eri oikeushenkilön välisestä sopimuksesta. Tällaisista järjestelyistä mainittakoon

- kuntien ja kuntayhtymien palvelujen tuotteistaminen – sopimusohjaus – ostopalvelut
- tilaaja tuottaja -malli
- liikelaitokset ja kunnalliset yhtiöt
- ostopalvelut yhteistoimintaorganisaatioiden sijaan
- pakollisen yhteistoiminnan joustavoittaminen (esim. sairaanhoitopiirit voivat ostaa toisiltaan ja kunta hankkia palvelut myös muilta kuin sairaanhoitopiiriltä)
- yhteisyritykset ja muu yhteistyö yksityissektorin kanssa.

Kuntien sisäisten uusien toimintatapojen käyttöönotolla pyritään toiminnan tehostamiseen, mahdollistamaan vertailu muihin palveluntuottajiin ja palvelujen hankinta muilta palvelujen tuottajilta.

Kuntien yhteistoiminnan tarkoituksena on turvata palvelujen järjestäminen sekä tehostaa palvelutuotantoa. Kunnat ovat perinteisesti tehneet myös yhteistyötä kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Kunnat ovat olleet perustamassa kolmannen sektorin toimijoita ja tehneet niiden kanssa pitkäaikaisia sopimuksia palvelujen tuottamiseksi. Tähän kehitykseen on osaltaan vaikuttanut Raha-automaattiyhdistyksen voittorahojen jakaminen, koska kolmannen sektorin toimijat ovat voineet saada sosiaali- ja terveydenhoidon investointihankkeisiin rahoitusavustuksia. Kunta ei ole suoraan voinut saada tällaisia rahoitusavustuksia. Avustuspolitiikkaa on sittemmin muutettu kilpailuväristymien estämiseksi. Tuottorakenteet ovat kuitenkin jäljellä mutta kuntien mahdollisuudet ostaa suoraan palveluja näiltä palveluntuottajilta ovat muuttuneet hankintalainsäädännön kilpailuttamisvelvoitteen vuoksi.

Kolmannen sektorin lisäksi kunnat hankkivat lisäksi entistä enemmän palveluja yksityisiltä palveluntuottajilta sekä perustavat yhteisiä yrityksiä. Yhteisillä yrityksillä kunnat pyrkivät saamaan yksityisten tietotaitoa käyttöönsä tai saamaan aikaan synergiaetuja.

Kun uusien toimintatapojen myötä erilaiset myyjä-ostaja -asetelmat ja niihin liittyvät sopimusjärjestelyt yleistyvät, herää myös aiempaa useammin kysymys toisaalta kunnan oman toiminnan ja kuntien yhteistoiminnan ja toisaalta hankinnan välisestä rajanvedosta.

## 2 Työryhmän ehdotukset

Työryhmä on selvittänyt valmisteilla olevan hankintalainsäädännön ja Euroopan yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännön pohjalta kuntien yhteistoiminnan ja hankintalainsäädännön keskinäisiä yhteyksiä. Nämä selvitykset sisältyvät liitteessä 2 esitettyyn (Kuntien yhteistoiminnan ja hankintalainsäädännön rajapinnat).

Työryhmä on päättänyt tekemänsä selvityksen perusteella tarkastelemaan hankintalainsäädäntöä kolmesta eri näkökulmasta:

- kuinka EY-lainsäädännössä voitaisiin selkeyttää yhteistoiminnan ja hankinnan välistä rajaa,
- kuinka vastaavasti hankinnan ja yhteistoiminnan rajaa voitaisiin selkeyttää kansallisesa lainsäädännössä, sekä
- kuinka kunnat voisivat käytännön yhteistoiminnassa ottaa huomioon hankintalainsäädännön vaatimukset.

## 2.1 EY:n lainsäädäntötoimet

Työryhmän tekemän selvityksen perusteella EY:n perustamissopimus, hankintadirektiivit, EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntö sekä komission linjaukset jättävät jäsenvaltioille varsin ahtaata ja epäselvät puitteet kuntien välisen yhteistoiminnan ja hankinnan rajojen määrittämisessä. Komissio on pyrkinyt määrittelemään lähinnä julkisen ja yksityisen välistä yhteistoiminnan pelisääntöjä (PPP- tai JYK-hankkeet) eikä julkisten tahojen keskinäistä yhteistointaa keskenään. Tämä johtuu siitä, ettei EU:lla ole toimivaltaa jäsenvaltioiden hallinnon järjestämisessä. Komission ja Euroopan yhteisön tuomioistuimien linjaukset ovat kuitenkin vaikuttamassa myös jäsenvaltioiden ja niiden paikallishallinnon mahdollisuuksiin järjestää ja tehostaa palvelutuotantoa.

Kuntien kannalta EY:n lainsäädännön merkittävimmät puutteet koskevat sidosyksikkö-hankintoja sekä hankintasopimus- ja käyttöoikeussopimuskäsitteitä.

EY:n lainsäädännössä ei ole määriteltä sidosyksikkö-hankintojen kriteereitä. Sidosyksikkö-hankinnat perustuvat EY:n tuomioistuimen muutamien oikeustapauksien varaan, eikä niistä ole muodostettavissa yleistä sääntöä tai saatavissa vastausta yksittäisiin tulkintaongelmiin. Epäselvää kuntakentän kannalta on mm. minkä suuruinen kunnan omistusoikeuden on oltava, jotta sidosyksikkökriteerit täyttyvät tai missä määrin sidosyksikkö voi toimia markkinoilla menettämättä sidosyksikköasemaansa.

Hankinta- ja käyttöoikeussopimuksen käsitteiden osalta on EY-lainsäädäntöä lähinnä hankintasopimuksesta. Säännökset ovat hyvin yleisiä. Avoimna on kuntien kannalta tärkeitä rajauksia, kuten millä tavoin hankintakäsitteeseen kuuluva kaupallinen luonne määritellään.

*Työryhmä katsoo, että Euroopan unionin tasolla tulisi selvittää mahdollisuudet yhteensovittaa nykyistä selkeämmin toisaalta hankintasäännökset ja toisaalta julkishallinnon viranomaisten toimivalta organisoida viranomaisten välistä yhteistoimintaa. Työryhmä pitää tärkeänä, että asia otetaan Suomen puheenjohtajakauden asialistalle.*

*Työryhmä katsoo, että Euroopan unionin lainsäädännössä tulisi Suomen pyrkiä siihen, että julkinen-julkinen – yhteistoiminnan sekä hankintasopimuksen ja käyttöoikeussopimuksen rajapintoja selkeytettäisiin.*

## 2.2 Kansallisen lainsäädännön mahdollisuudet

### 2.2.1 Kuntalaki

Työryhmä on ensiksi selvittänyt mahdollisuutta selkeyttää kuntalaissa yhteistoimintamuotojen sääntelyä sillä tavoin, että kuntalain yhteistoimintamuotojen sääntelystä ilmenisi nykyistä selkeämmin, milloin kysymys on hankintalainsäädännön piiriin kuulumattomasta kuntien yhteistoiminnasta.

Työryhmä toteaa, että kuntalaissa säädetään kaikista julkisoikeudellisista yhteistyömuo-



doista. Kuntalaissa ei ole rajattu kuntien yhteistoiminnan sisältöä. Yhteistoiminta voi koskea sekä julkisia hallintotehtäviä että muita tehtäviä. Kuntalaissa ei säädetä kunnan tehtävistä, vaan näistä säädetään erityislainsäädännössä. Kuntalaissa säädetään ainoastaan kunnan yleisen toimivallan rajoista.

Kuntien yhteistoimintamuodot voidaan jakaa seuraavasti:

1. yhteinen toimielin, ns. isäntäkuntamalli
2. yhteinen viranhaltija
3. kuntayhtymän perustaminen
4. kuntien välinen ostopalvelu
5. yksityisoikeudellisen yhteisön perustaminen

Isäntäkuntamallissa tehtävää varten perustetaan yhteinen toimielin, johon toinen kunta voi nimetä edustajiaan. Yhteisellä viranhaltijalla tarkoitetaan järjestelyä, jossa viranhaltijan tehtävänä on hoitaa virkatehtäviä kahdessa tai useammassa kunnassa. Kuntayhtymä on erillinen oikeushenkilö, jolla on omat toimitilat. Ostopalvelulla tarkoitetaan, että kunta hoitaa toisen kunnan puolesta tehtäviä sopimuksen perusteella perustamatta yhteistä toimielintä. Kuntien yksityisoikeudellisen yhteisön muodossa tekemä yhteistoiminta on mahdollista muissa kuin julkisissa hallintotehtävissä.

*Hankintalaissa on tarkoitus määritellä kuntien yhteistoiminnan ja hankintalain välinen suhde siten, että hankintalaki ei koske kuntien yhteistoimintaa, jollei kysymyksessä ole hankintasopimus. Työryhmä katsoo, että kuntalakiin ei ole syytä ottaa vastaavaa säännöstä, koska sääntely olisi päällekkäistä hankintalain kanssa. Kuntalaissa ei muutoinkaan viitata lainsäädäntöön, joka yhteistoimintaa järjestettäessä tulee ottaa huomioon.*

*Kuntalain säännökset on kirjoitettu väljiksi, jotta ne mahdollistaisivat monimuotoisen kuntien välisen yhteistoiminnan. Kuntalain mukaiseen kunnan toimialaan kuuluu epäilyksettä myös palvelun tuottaminen toisen kunnan asukkailla, joko vastavuoroisesti tai toisen kunnan maksamaa korvausta vastaan. Tämä on todettu kuntalain 2 §:n 3 momentissa, jonka mukaan kunta voi hoitaa sille laissa säädetty tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa, sekä 76 §:n 1 momentissa, jonka mukaan kunnat voivat hoitaa tehtäviään yhdessä. Näin on myös käytännössä laajasti menetelty.*

*Pääsääntöisesti hankintalainsäädäntö ei tule kuntien välisessä yhteistoiminnassa sovellettavaksi. Erityisesti tämä koskee julkisia hallintotehtäviä, joita vain viranomaiset voivat hoitaa.*

*Kuntalaki sallii kuitenkin yhteistyön järjestämisen myös sellaisessa muodossa, että kunnan ja yhteistyöorganisaation tai kahden kunnan välille muodostuu hankintasopimus. Toisaalta kuntalaissa ei voida sulkea pois hankintalain soveltamista, jos hankintadirektiivien tai EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kysymyksessä on hankintasopimus.*

*Työryhmä ei katso tarkoituksenmukaiseksi rajata kuntien yhteistoimintaa kuntalaissa siten, että vain sellainen yhteistoiminta olisi mahdollista, jossa hankintalaki ei tule sovellettavaksi.*

*Sen sijaan työryhmä kiinnittää huomiota siihen, että kuntien yhteistoimintaa koskevassa erityislainsäädännössä ja yhteistoimintaa käytännössä järjestettäessä tulisi tehdä arvio sääntelyn tai järjestelyn suhteesta hankintalakiin. Näin ollen tulisi arvioida, onko tarkoituksena se, että yhteistoimintaorganisaatio toimii markkinoilla muiden palvelujen tuottajien kanssa kilpaillen vai se, että yhteistoimintaorganisaatio tuottaa palveluja ilman kilpailutusta pääasiassa omistaja- tai jäsenkunnilleen.*

### 2.2.2 Erityislainsäädäntö

Koska kuntien tehtävistä säädetään lähinnä erityislainsäädännössä, työryhmä on toiseksi arvioinut mahdollisuutta säätää yhteistoiminnan ja hankintalainsäädännön rajoista erityislainsäädännössä. Työryhmä tarkastelee tätä EY-hankintalainsäädännön yksinoikeuskäsitteeseen nojautuen sekä tuomalla esiin näkökohtia, joiden avulla hankintalainsäädännön soveltamisen rajoja voidaan erityislainsäädännössä selkeyttää.

EY:n hankintalainsäädäntö ei rajaa mahdollisuutta säätää kunnille lakisääteisiä tehtäviä tai säätää järjestämisvastuussa olevasta tahosta. EY:n lainsäädäntö mahdollistaa kansallisesti hankintalainsäädännön poissulkemisen yksinoikeuden perusteella. EY:n hankintasäännöksiä ei sovelleta palveluhankintoihin, jotka tehdään toiselta hankintayksiköltä sille lailla, asetuksella ja hallinnollisella määräyksellä annetun yksinoikeuden perusteella. EY-lainsäädännön perusteella ei ole kuitenkaan jäsenvaltioilla rajatonta oikeutta säätää yksinoikeuksia, vaan yksinoikeuksien säätäminen tulee olla lojaliteettiperiaatteen mukaista ja niihin tulee olla kansallisia painavia perusteluja.

*Esimerkkinä yksinoikeuteen perustuvasta toiminnasta voitaneen pitää pelastustoimen järjestämistä, jossa kunnan velvollisuutena on kuulua palvelut järjestävään pelastusalueeseen. Vastaavasti yksinoikeuteen perustuvaa on muukin lakisäätäinen yhteistoiminta silloin, kun kunnat ovat velvollisia osallistumaan yhteistoimintaan ja hankkimaan palveluja yhteistoimintajärjestelyn puitteissa.*

Lailla toteutettavalta yksinoikeudelta edellytetään, että

- kyse on julkisesta hallintotehtävästä (PL 124 §) tai
- lainsäädännössä edellytetään, että tilattava palvelut määräytyvät tuottajalta ja
- tuottajan edellytetään tuottavan palveluja tilaajalle ja tilaajat hankkivat palvelut (ainakin pääosin) siltä eivätkä muilta palvelujen tarjoajilta.

*Kuntien käytäntö on pitkälti edennyt siten, etteivät yleiset lailla säädettävät yksinoikeudet sovi nykyiseen toimintakulttuuriin. Kunnat tuottavat palvelut usealla eri tavalla, eikä useinkaan yhtenäistä tapaa tuottaa ole luotavissa muuttamatta nykyisiä käytäntöjä. Sektorikohtaisesti yksinoikeuksien tai pakollisen yhteistoiminnan säätäminen voi tulla kysymykseen. Sektorilakeja valmisteltaessa tulisi kuitenkin tehtäväkohtaisesti harkita, halutaanko palvelua avata markkinoille vai pitää toiminta yksinomaan kuntien toimintana.*

Erityislainsäädännön säätämisen lähtökohtana on ollut, että yhteistoiminta järjestetään kuntalain mukaisesti. Erityislaissa säädetään sen sijaa yhteistoiminnan pakollisuudesta sekä kunnan suhteesta yhteistoimintaorganisaatioon.

*Työryhmän katsoo, että säädettäessä kuntien yhteistoiminnasta erityislainsäädännössä on syytä kiinnittää huomiota mm. seuraaviin seikkoihin:*

- onko yhteistoimintaorganisaatio palvelujen tilaaja vai tuottaja?
- onko tilaajana toimivana yhteistoimintaorganisaatiolla järjestämisvastuu palveluista tai toimiiko se kuntien yhteishankintayksikkönä?
- onko tuottajana toimivalla yhteistoimintaorganisaatiolla yksinoikeus (ks. seuraava alakohta) palvelujen tuottamiseen (esim. pelastusalueen pelastuspalvelut) vai voiko kunta hankkia palvelut muualtakin (esim. pelastusalueen sairaankuljetuspalvelut)?

## 2.3 Käytännön ratkaisut

Euroopan unionin lainsäädäntö ei lähtökohtaisesti aseta rajoituksia yhteistoiminnan muodoille tai sääntelylle, koska hallinnon järjestäminen kuuluu jäsenvaltion yksinomaiseen toimivaltaan. EY:n hankintasäännökset voivat kuitenkin tulla sovellettaviksi, jos yhteistointa on organisoitu siten, että kahden hankintayksikön välille syntyy hankintasopimus.

Yhteisön hankintalainsäädäntöä ja hankintalakia sovelletaan hankintasopimukseen, jolla kunta tai kuntayhtymä hankkii vastiketta vastaan tavaroita tai palveluja toiselta oikeushenkilöltä. Hankintalainsäädäntöä ei sovelleta kunnan oman organisaation harjoittamaan palvelutuotantoon. Kunnan liikelaitos on osa kunnan organisaatiota ja liikelaitoksen henkilöstö on palvelussuhteessa kuntaan. Omaan toimintaan rinnastettavia ovat myös hankintayksikön sidosyksikköjen hankintayksikölle tuottamat palvelut.

Yhteistointia organisoidessaan kuntien on syytä arvioida yhteistointajärjestelyn suhde hankintalakiin: toimiiko yhteistointaorganisaatio markkinoilla siten, että se kilpailee muiden palvelujen tuottajien kanssa kunnan ja muiden tilaajien hankinnoista, vai tuottaako se palveluja ilman kilpailutusta pääasiassa omistaja- tai jäsenkunnilleen.

Hankinnan kannalta keskeisiä käsitteitä ovat hankintasopimuksen ja käyttöoikeussopimuksen sekä sidosyksikköhanhinnan käsite. Käytännössä hankintalainsäädännön soveltamista on oikeuskäytännössä arvioitu näiden käsitteiden kautta. Soveltamisalan rajauksen kannalta merkittävä on myös hankintasopimuksen ja hallinnon uudelleenjärjestelyn välinen rajanveto. Käytännössä toimintaa suunniteltaessa on ensin harkittava, onko kysymyksessä hankintasopimus. Jos kysymyksessä on hankintasopimus, on tutkittava, onko kysymyksessä mahdollisesti yksinoikeuden piiriin kuuluva tehtävä. Ellei kysymys ole yksinoikeudesta, on harkittava, onko kysymys sidosyksiköstä.

### 2.3.1 Hankintasopimus

Hankintasopimuksella tarkoitetaan sopimusta, joka on tehty yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välillä ja, jonka tarkoituksena on rakennusurakan toteuttaminen, tavarankanta tai palvelun suorittaminen taloudellista vastiketta vastaan. Hankintasopimuksen määritelmä on laaja. Hankintasopimuksella voidaan tarkoittaa periaatteessa mitä tahansa palvelujen tai tavaroiden vastikkeellista hankintaa.

Käytännössä lähes kaikki kuntien ja kuntayhtymien väliset sekä muiden oikeushenkilöiden kanssa tehdyt järjestelyt perustuvat saavutettuun yksimielisyyteen eli sopimukseen. Sopimus voi koskea esimerkiksi tavarankanta tai palvelun hankintaa, osakeyhtiön tai kuntayhtymän tai osakeyhtiön perustamista tai työsuhteeseen ottamista. Järjestelyihin liittyy myös yleensä taloudellisia intressejä joko palkkion, muun vastikkeen tai esimerkiksi jäsenosuuden muodossa. Kaikissa sopimusjärjestelyissä ei kuitenkaan ole kysymys hankintasopimuksesta.

Lähtökohtana voidaan edelleen pitää sitä, että kunnat voivat hoitaa tehtävänsä itse tai yhteistointinnassa muiden kuntien kanssa. Kuntien välisissä sopimuksissa voi olla kysymys myös hallinnon tai toiminnan uudelleenjärjestelystä. Komissio on tulkinnut esimerkiksi tehtävien siirtämisen sitä varten perustetulle erilliselle oikeushenkilölle, kuten kuntayhtymälle, olevan toimintojen uudelleen organisointia.

Oikeuskäytännössä on hankintasopimuksen ja hallinnollisen uudelleenjärjestelyn rajaa arvioitu järjestelyn kaupallisen tarkoituksen ja luonteen perusteella. Oikeuskäytännössä on kiinnitetty mm. huomiota siihen, millaisen kokonaisuuden järjestely muodostaa ja kenellä on riski toiminnasta. Sopimusjärjestelyssä on katsottu olevan kysymys toiminnan uudelleenjärjestelystä, jos kokonaisuutena arvioiden sopimuksen tarkoituksena, sen taloudellinen luonne sekä osapuolten velvollisuudet ja oikeudet huomioon ottaen, on hallinnollinen uudelleenjärjestely.

Hallinnon uudelleen järjestelystä ei ole säädetty hankintadirektiiveissä eikä siitä ole saatavissa selvää tulkintaa EY-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja kotimaisissa ratkaisuisa on kuitenkin viitattu mahdollisuuteen järjestää hallintoa hankintalainsäädännön soveltumatta tällaisiin tapauksiin.

Työryhmän tulkinnan mukaan hallinnon uudelleenjärjestelystä voi olla kysymys esimerkiksi silloin, kun tehtäväkokonaisuus siirretään kuntayhtymälle tai kuntalain 77 §:n mukaiselle yhteiselle toimielimelle. Kuntayhtymä voi samaan aikaan olla myös hankintayksikön sidosyksikkö.

Työryhmän tulkinnan mukaan hallinnon uudelleenorganisoinnilta tarkoitetaan tehtävän siirtämistä toiselle oikeushenkilölle, joka on vastuussa tehtävän hoitamisesta kunnan puolesta. Osittain kriteerit ovat työryhmän käsityksen mukaan samankaltaiset kuin ns. Teckal-sidosyksikkökriteerit.

Hallinnon uudelleenorganisoinnilta edellytetään, että

- *kunnalla tulee säilyä mahdollisuus vaikuttaa palvelun tuottamiseen myös tässä toisessa oikeushenkilössä eli kysymykseen tulevat yhteisen toimielimen ja kuntayhtymä- sekä osakeyhtiömuotoiset kuntien sisäiset yhteistoimintajärjestelyt,*
- *mukana ei voi olla yksityistä omistusta,*
- *siirretyn tehtävän tulee muodostaa tehtäväkokonaisuus,*
- *tehtävän rahoituksen perusteista on sovittava etukäteen, rahoituksen perusteena voivat olla toimenpide-, käyttö- ja väestöpohjaiset laskutusjärjestelmät.*
- *kunta hoitaa tehtävän siirron jälkeen tehtävän ainoastaan yhteistoimintaelimen kautta eikä kilpailuta siirrettyä tehtävää muiden tuottajien kanssa.*
- *oikeushenkilö, jolle kunta siirtää palvelun ei myy palvelua kuin vähäisessä määrin markkinoilla.*

Työryhmän tulkinnan mukaan hallinnollisella uudelleenjärjestelyllä ei välttämättä edellytetä, että tehtävä siirretään julkisoikeudelliselle yhteisölle, kuntayhtymälle tai yhteiselle lautakunnalle. Tehtävä voidaan siirtää myös yksityisoikeudelliselle yhteisölle, mutta tällöin ovat kriteerit tiukemmat kuin siirrettäessä julkisoikeudelliselle yhteisölle. EY-tuomioistuimen Stadt Halle -tapauksen perusteella yksityisoikeudellisen yhteisössä ei saa olla yksityistä omistusta. Suositeltavaa on, että kunta omistaa tällaisessa tapauksessa yhteisön kokonaisuudessaan.

### **2.3.2 Sidosyksikköhankinta**

Sidosyksikköhankinta on EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä muotoutunut käsite. Sidosyksiköllä tarkoitetaan lähinnä sellaista erillistä, mutta hankintayksikköön niin läheisessä suhteessa olevaa oikeushenkilöä, että se voidaan rinnastaa hankintayksikön omaan toimintaan. Sidosyksikön ja hankintayksikön väliset sopimukset eivät lähtökohtaisesti kuulu hankintalain soveltamisalaan.

Valmisteilla olevaan esitykseen laiksi julkisista hankinnoista on tarkoitus sisällyttää sidosyksikköjä koskeva säännös. Sidosyksikkö voi olla julkisoikeudellinen tai yksityisoikeudellinen yhteisö.

Yhteisön tuomioistuimen Teckal- ja Stadt Halle -ratkaisujen perusteella sidosyksikköhankinnan edellytykset ovat seuraavat:

- *kunta valvoo yksikön toimintaa kuin omia toimipaikkojaan,*
- *yksikkö harjoittaa toimintaansa pääosin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on,*
- *yksikössä ei ole yksityistä omistusta.*

Työryhmän tulkinnan mukaan sidosyksikköhankinnan edellytykset eivät täyty ja hankintalainsäädäntöä tulee soveltaa seuraavissa tapauksissa:

- *kunta tai kuntayhtymä tekee hankintasopimuksen sellaisen kuntayhtymän kanssa, jonka jäsen se ei ole*
- *kunta tai kuntayhtymä tekee hankintasopimuksen sellaisen yhtiön kanssa, jossa on yksityistä omistusta*
- *kunta tai kuntayhtymä tekee hankintasopimuksen sellaisen yksikön kanssa, joka muutoin kuin vähäisessä määrin markkinoilla*
- *kunta tai kuntayhtymä tekee hankintasopimuksen pakollisenkin kuntayhtymän kanssa palveluista siitä huolimatta, että se on järjestänyt tarjouskilpailun.*

## SAMMANDRAG

Arbetsgruppens uppgift var att utreda behoven av att utveckla lagstiftningen om kommunkoncerner och kommunala affärsverk. Dessutom skulle arbetsgruppen utreda samordningen av kommunernas offentliga upphandling och samarbetet mellan kommuner.

Arbetsgruppen föreslår att det tas in bestämmelser om kommunkoncerner och kommunala affärsverk i kommunallagen. Dessutom föreslår arbetsgruppen att det i kommunallagen föreskrivs om ett undantag från förvaltningslagens bestämmelse om samfundsjäv.

Målet med bestämmelserna om kommunkoncerner är att klarlägga ledningen av och tillsynen över kommunkoncerner samt att förbättra förutsättningarna för att leda koncernerna och uppföljningen av ledningen. Målet med undantaget från bestämmelsen om samfundsjäv är att stärka koncernledningens verksamhets- och styrmöjligheter. Målet med bestämmelserna om affärsverk är att göra affärsverkens verksamhet smidigare, göra verksamheten mera genomskådlig och klarlägga affärsverkens ställning på marknaden.

Arbetsgruppen föreslår att i kommunallagen definieras kommunkoncern och koncernledning, tillfogas skyldighet för dottersamfund att lämna uppgifter till kommunen samt åläggs kommunerna att upprätta inte bara koncernbalansräkning utan även koncernresultaträkning och finansieringsanalys för koncernen.

Arbetsgruppen föreslår att i kommunallagen definieras affärsverk, dess uppgifter och affärsverkets ledning. I lagen skall också föreskrivas om affärsverk som fungerar som en separat juridisk person, dvs. affärsverkssamkommun. Stöd eller verksamhetsunderstöd som kommunen betalar till affärsverket skall framgå särskilt i bokslutet och skall basera sig på kostnadsmotsvarighetsprincipen. Kommunala affärsverks beslutanderätt i fråga om budgeten utökas och de skall vara skyldiga att upprätta ett särskilt bokslut över sin verksamhet.

På grundval av det undantag som föreslås från bestämmelsen om samfundsjäv skall en person inte vara jävig i kommunen på den grunden att han eller hans i 28.2 1 punkten i förvaltningslagen avsedda närstående är medlem av styrelsen, förvaltningsrådet eller något därmed jämförbart organ i ett kommunalt affärsverk, kommunens dottersamfund eller en samkommun eller är verkställande direktör eller innehar motsvarande ställning. Personen skall emellertid vara jävig om det är fråga om en sådan sak där kommunens och ovan nämnda samfunds intressen står i strid med varandra eller där en opartisk behandling av saken förutsätter att han inte deltar i behandlingen av saken.

Arbetsgruppen lägger inte fram några förslag till ändringar av kommunallagen när det gäller samordning av upphandlingslagstiftningen och kommunernas samarbetsformer. Arbetsgruppen har gjort en utredning om gränsyrtorna för kommunernas samarbetsformer i kommunallagen och upphandlingslagstiftningen. Arbetsgruppen har kommit fram till att EU-lagstiftningen inte gör det möjligt att helt avgränsa kommunernas samarbete utanför upphandlingslagstiftningen. Arbetsgruppen har emellertid utrett de centrala begrepp i upphandlingslagstiftningen som man måste beakta när kommunernas samarbete ordnas antingen i lagstiftningen eller i praktiken. I sitt arbete har arbetsgruppen försökt klarlägga dessa begrepp, eftersom dessa centrala begrepp fortfarande delvis lämnar rum för tolkning på grundval av EU-lagstiftningen och rättspraxis.

## Lagförslag

### Lag om ändring av kommunallagen

#### 13 § Fullmäktiges uppgifter

2 mom.

Fullmäktige skall

1) fatta beslut om de centrala målen för kommunens och kommunkoncernens verksamhet och ekonomi samt om principerna för koncernstyrningen,

#### 16 a § Kommunkoncern

Ett samfund där kommunen har bestämmande inflytande enligt 1 kap. 5 § i bokföringslagen är kommunens dottersamfund. Kommunen jämte dottersamfund bildar en kommunkoncern.

#### 25 a § Koncernledning

Till kommunens koncernledning hör kommunstyrelsen och kommundirektören. Till koncernledningen kan dessutom höra andra ledande tjänstemän i kommunen som har förordnats att föredra ärenden som rör dottersamfunden i kommunstyrelsen eller att ansvara för uppgifter som ankommer på koncernledningen.

Koncernledningen ansvarar för styrningen av kommunkoncernen och ordnandet av koncerntillsynen.

#### 52 § Jäv

4 mom.

Vad som föreskrivs i 28 § 1 mom. 5 punkten i förvaltningslagen tillämpas inte på kommunala affärsverk, samfund som hör till kommunkoncernen eller samkommuner, om det inte är fråga om en sådan sak där kommunens och de ovan nämndas intressen står i strid med varandra eller där en opartisk behandling av saken förutsätter att personen i fråga inte deltar i behandlingen av saken. Inte heller 28 § 1 mom. 6 punkten i förvaltningslagen tillämpas i kommunerna.

#### 68 § Bokslut

68 § 3 mom. upphävs.



## 68 a § Koncernbokslut

En kommun som på det sätt som avses i bokföringslagen har bestämmande inflytande i en annan bokföringsskyldig skall upprätta och i sitt bokslut ta in ett koncernbokslut. Koncernbokslutet skall upprättas som en sammanställning av koncernsamfundens balansräkningar och resultaträkningar samt noterna till dessa. Koncernbokslutet skall upprättas samma dag som kommunens bokslut.

En kommun som är skyldig att upprätta koncernbokslut enligt denna lag skall i koncernbokslutet inkludera en finansieringsanalys för kommunkoncernen, i vilken anskaffningen och användningen av kommunkoncernens medel under räkenskapsperioden utreds.

Koncernresultaträkning och koncernfinansieringsanalys behöver inte upprättas om dottersamfundens sammanlagda omsättning eller motsvarande avkastning under såväl den räkenskapsperiod som har gått ut som under den omedelbart föregående räkenskapsperioden har understigit 200 000 euro. Koncernresultaträkning och koncernfinansieringsanalys skall emellertid alltid upprättas om det sammanlagda värdet av dottersamfundens balansräkningar för såväl den räkenskapsperiod som har gått ut som den omedelbart föregående räkenskapsperioden har överstigit en tredjedel av kommunkoncernens balansvärde den räkenskapsperiod som föregick den räkenskapsperiod som har gått ut.

## 69 § Verksamhetsberättelse

## 1 mom.

I verksamhetsberättelsen skall ingå en redogörelse för hur de mål för verksamheten och ekonomin som satts av fullmäktige har nåtts i kommunens olika uppgifter och dottersamfund. I verksamhetsberättelsen skall också ingå uppgifter om sådana väsentliga saker som gäller kommunens och kommunkoncernens ekonomi och som inte skall redovisas i kommunens och kommunkoncernens balansräkning, resultaträkning eller finansieringsanalys.

## 70 §

## Dottersamfunds skyldighet att lämna uppgifter

Styrelsens för kommunens dottersamfund eller motsvarande organ skall lämna kommunstyrelsen sådana uppgifter som behövs för att bedöma kommunkoncernens ekonomiska ställning och beräkna resultatet av dess verksamhet.

## 71 § Revisionsnämnden

## 2 mom.

Revisionsnämnden skall bereda de ärenden som gäller granskningen av förvaltningen och ekonomin och som fullmäktige skall fatta beslut om samt bedöma

huruvida de mål för verksamheten och ekonomin som satts av fullmäktige har nåtts i kommunens olika uppgifter och dottersamfund.. Revisionsnämnden skall se till att granskningen av kommunen och dess dottersamfund samordnas.

73 § Revisorernas uppgifter  
1 mom.

Revisorerna skall granska om

2) kommunens bokslut och ett därtill hörande koncernbokslut är upprättade enligt bestämmelserna om upprättande av bokslut och ger riktiga och tillräckliga uppgifter om verksamheten, ekonomin, den ekonomiska utvecklingen och de ekonomiska ansvaren under räkenskapsperioden,

4) kommunens interna tillsyn och koncerntillsynen har ordnats på behörigt sätt.

**10 a kap. Kommunala affärsverk**

87 a § Kommunalt affärsverk och dess uppgifter

En kommun eller samkommun kan grunda ett affärsverk för affärsverksamhet eller en uppgift som skall skötas enligt företagsekonomiska principer. Dessutom kan affärsverket ges uppgifter som inte är företagsekonomiskt lönsamma. I affärsverkets namn skall ordet ”affärsverk” ingå.

Kommuner och samkommuner kan dessutom tillsammans grunda en affärsverkssamkommun som fungerar som kommunalt affärsverk för skötseln av uppgifter som avses i 1 mom. En affärsverkssamkommun är en samkommun vars uppgift är att upprätthålla ett kommunalt affärsverk som är gemensamt för flera kommuner. I ett sådant affärsverks namn skall ordet ”affärsverkssamkommun” ingå.

Bestämmelser om kommunens eller samkommunens affärsverks uppgifter ingår i en instruktion. Om affärsverkssamkommunens uppgifter skall överenskommas i samkommunens grundavtal.

87 b § Direktion

Ett affärsverk skall ha en direktion.

Direktionen leder och övervakar affärsverkets verksamhet. Direktionen ansvarar för att affärsverkets förvaltning och verksamhet ordnas på behörigt sätt samt för att tillsynen över affärsverkets bokföring och medelsförvaltning är ordnad på behörigt sätt.

Direktionen skall

- 1) besluta om utvecklande av affärsverkets verksamhet inom ramen för de mål som fullmäktige satt för verksamheten och ekonomin samt följa och rapportera hur målen nås,
- 2) godkänna affärsverkets budget och ekonomiplan,
- 3) utnämna och säga upp det kommunala affärsverkets direktör, om inte något annat bestäms i instruktionen,
- 4) besluta om affärsverkets betydande investeringar och övriga utgifter med lång verkningsstid, om inte något annat bestäms i instruktionen,
- 5) besluta vem som har rätt att teckna affärsverkets firma,
- 6) behandla och avgöra övriga ärenden som är viktiga eller viktiga för affärsverkets verksamhet.

Direktionen bevakar affärsverkets intressen och, om inte något annat bestäms i instruktionen, företräder kommunen och för dess talan inom affärsverkets uppgiftsområde.

Bestämmelser om direktionens övriga uppgifter ingår i instruktionen.

#### 87 c § Direktör

Ett affärsverk skall ha en direktör som står i tjänsteförhållande till kommunen eller samkommunen. Direktören, som lyder under direktionen, leder och utvecklar affärsverkets verksamhet, sköter affärsverkets löpande förvaltning samt ser till att bokföringen är lagenlig och att ekonomin är ordnad på ett tillförlitligt sätt.

Direktören skall se till att direktionens beslut verkställs och informera direktionen om åtgärder och händelser som är betydelsefulla med hänsyn till affärsverkets verksamhet.

Direktören har rätt att föra direktionens talan, om inte något annat bestäms i instruktionen.

Direktören föredrar ärendena på direktionens möten.

#### 87 d § Affärsverkssamkommunens organ

Affärsverkssamkommunens beslutanderätt utövas av medlemmarna på samkommunsstämman. Medlemmarna utser sina företrädare särskilt till varje samkommunstämma.

Samkommunsstämman skall

- 1) besluta om målen för affärsverkssamkommunens verksamhet och ekonomi,
- 2) välja direktion, revisionsnämnd och övriga organ för affärsverkssamkommunen, om valet inte har överförts på direktionen i instruktionen,
- 3) utse revisorer, samt
- 4) godkänna bokslutet och besluta om ansvarsfrihet.

Beslut om andra ärenden än sådana som ankommer på samkommunsstämman fattas av affärsverkssamkommunens direktion, om det inte är fråga om ett ärende som enligt 87 c § ankommer på direktören eller om inte befogenheten har överförts på direktören eller någon annan myndighet.

Angående affärsverkssamkommuner gäller vad som i denna lag bestäms om samkommuner, om inte något annat föreskrivs i detta kapitel. På affärsverkssamkommuner tillämpas ändå inte vad som i 81 § 4 mom. föreskrivs om organens sammansättning.

#### 87 e § Budget och ekonomiplan

Affärsverkets budget och ekonomiplan utgör en särskild del i kommunens eller samkommunens budget och ekonomiplan.

Direktionen skall inom den tid som bestäms av fullmäktige eller samkommunens högsta organ eller senast före utgången av året lägga fram ett förslag till affärsverkets budget för följande kalenderår samt till ekonomiplan för tre eller flera år (planeperiod). I budgeten och ekonomiplanen ingår en resultaträknings-, investerings- och finansieringsdel. Budgetåret är planeperiodens första år.

I kommunens eller samkommunens budget sätts målen för affärsverkets verksamhet och ekonomi. Utgifts- och inkomstposter som är bindande för affärsverket i kommunens eller samkommunens budget är ersättning för kapital som kommunen eller samkommunen placerat, kommunens eller samkommunens verksamhetsunderstöd till det kommunala affärsverket samt kommunens eller samkommunens kapitalplacering i affärsverket och affärsverkets återbetalning av kapital till kommunen eller samkommunen.

Direktionen beslutar om affärsverkets budget i enlighet med de bindande mål som kommunen eller samkommunen satt i budgeten samt utgifts- och inkomstposterna.

Affärsverkets resultat-, investerings- och finansieringsplan skall följas i affärsverkets verksamhet och ekonomi. Beslut om ändringar i planen fattas av direktionen.

#### 87 f § Stöd eller verksamhetsunderstöd till affärsverket

Kommunen eller samkommunen kan bevilja affärsverket stöd eller verksamhetsunderstöd för att täcka kostnaderna för skötseln av en företagsekonomiskt olönsam uppgift. Stödet eller verksamhetsunderstödet får ändå inte vara större än affärsverkets kostnader för skötseln av denna uppgift.

Stöd eller verksamhetsunderstöd från kommunen skall uppges särskilt i affärsverkets bokslut.

## 87 g § Bokföringsskyldighet

Affärsverkets bokföring skall särredovisas i kommunens eller samkommunens bokföring.

Bokföringsnämndens kommunsektion meddelar anvisningar och avger utlåtanden om tillämpningen av bokföringslagen och 68-70 § i denna lag i kommunala affärsverk.

## 87 h § Bokslut

Affärsverkets räkenskapsperiod är kalenderåret. Direktionen skall upprätta ett särskilt bokslut för räkenskapsperioden före utgången av februari året efter räkenskapsperioden och lämna bokslutet till revisorerna för granskning samt förelägga kommunstyrelsen eller samkommunstyrelsen bokslutet för behandling.

Till bokslutet hör balansräkning, resultaträkning, finansieringsanalys och uppgifter som skall lämnas i bilagor till dem samt en tablå över budgetutfallet och en verksamhetsberättelse. Bokslutet skall ge riktiga och tillräckliga uppgifter om resultatet av affärsverkets verksamhet och om dess ekonomiska ställning. De tilläggsuppgifter som behövs för detta skall uppges i bilagorna.

Bokslutet undertecknas av direktionens medlemmar och direktören.

Affärsverkens särskilda bokslut sammanställs i kommunens bokslut.

## 87 i Verksamhetsberättelse och behandling av räkenskapsperiodens resultat

I verksamhetsberättelsen skall ingå en redogörelse för hur målen för verksamheten och ekonomin har nåtts. I verksamhetsberättelsen skall också ingå uppgifter om sådana väsentliga saker som gäller affärsverkets ekonomi som inte skall redovisas i resultaträkningen eller finansieringsanalysen eller balansräkningen.

Direktionen skall i verksamhetsberättelsen lägga fram ett förslag till behandling av räkenskapsperiodens resultat. Av räkenskapsperiodens resultat kan göras en investeringsreservering till högst beloppet av kommunens eller samkommunens överskottsposter.

## 87 j § Affärsverkets eget kapital

Affärsverkets eget kapital består av grundkapitalet, uppskrivningsfonden samt de föregående räkenskapsperiodernas och räkenskapsperiodens över- eller underskott.

Grundkapitalet är kommunens eller samkommunens placering i eget kapital, för vilket affärsverket betalar ersättning. I en affärsverksam kommun är grundkapitalet fördelat på medlemskommunandelar.

Uppskrivningsfonden består av uppskrivningar bland bestående aktiva.

#### 87 k § Lån och borgen

Beslut om lån som tas för affärsverket fattas av direktionen inom den ram som instruktionen tillåter.

Beslut om borgensförbindelse och ställande av annan säkerhet fattas av fullmäktige eller samkommunens högsta organ.

-----

Denna lag träder i kraft den 200 .

Lagens 68 a § och 69 § 1 moment tillämpas första gången 2009, när bokslutet och verksamhetsberättelsen för 2008 upprättas. Lagens 71 § 2 moment tillämpas första gången när kommunens bokslut och ett därtill hörande koncernbokslut granskas för 2008.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

## LIITE 1

Kunnat, jotka joutuisivat laatimaan täydellisen konsernitilinpäätöksen tytäryhteisöjen liikevaihdon määrän perusteella								
Laskelma perustuu vuoden 2004 tilinpäätösiin								
Kunta	Asukas- luku	Yritysten lkm	Yritysten lkm, joilla liikevaihtoa	Liikevaihto	Liikevaihto tai vällys	Tytäryhteisöjen osuus konserni- taseesta (%)	Kunnan tasearvo 31.12.2004	Konsernin tasearvo 31.12.2004
Koko maa	5 236 611						37 772 404	51 142 552
Kunnat, joiden tyksillä liikevaihtoa	4 868 692	1 262	1 009	2 540 419 403		26,7 %	35 996 026	49 126 455
1 Helsinki	559 046	72	65	422 471 664	422 471 664	16,7 %	9 351 392	11 229 822
2 Vantaa	185 429	20	20	221 620 972	221 620 972	47,5 %	1 114 046	2 123 361
3 Turku	174 824	17	14	193 241 108	193 241 108	36,3 %	1 323 905	2 076 796
4 Lahti	98 281	22	18	170 703 540	170 703 540	19,0 %	791 493	976 600
5 Jyväskylä	83 582	12	11	166 497 492	166 497 492	39,8 %	523 679	869 455
6 Oulu	127 226	7	7	110 870 138	110 870 138	20,2 %	1 293 296	1 619 832
7 Vaasa	57 030	10	10	96 766 341	96 766 341	32,8 %	552 386	821 715
8 Kotka	54 759	15	15	77 284 269	77 284 269	34,2 %	449 318	682 369
9 Tampere	202 932	22	19	691 098 38	69 109 838	25,8 %	1 512 205	2 036 709
10 Seinäjoki	32 041	19	15	54 525 761	54 525 761	43,4 %	242 851	429 087
11 Lappeenranta	58 982	3	3	53 795 393	53 795 393	30,2 %	381 566	546 967
12 Pori	76 152	23	18	52 976 547	52 976 547	22,4 %	574 010	739 775
13 Kerava	31 361	5	4	44 565 075	44 565 075	35,9 %	232 208	362 092
14 Hamina	21 887	9	8	40 966 504	40 966 504	30,9 %	155 855	225 431
15 Porvoo	46 793	12	9	37 319 570	37 319 570	37,9 %	244 607	394 065
16 Kuopio	88 452	5	5	37 158 443	37 158 443	35,4 %	530 561	821 795
17 Rovaniemi	35 377	8	8	33 541 406	33 541 406	28,3 %	229 293	319 890
18 Mikkelä	46 531	13	11	33 412 597	33 412 597	34,9 %	348 002	534 888
19 Hämeenlinna	47 178	17	16	28 746 527	28 746 527	23,4 %	390 349	509 521
20 Rauma	36 673	13	9	28 433 743	28 433 743	16,9 %	234 000	281 518
21 Joensuu	52 738	12	11	26 307 739	26 307 739	34,0 %	392 044	593 825
22 Nurmijärvi	36 568	4	3	23 456 186	23 456 186	34,0 %	185 285	280 909
23 Kemi	22 907	12	9	21 766 592	21 766 592	29,6 %	161 063	228 938
24 Savonlinna	27 463	12	11	16 672 416	16 672 416	38,9 %	142 878	233 730
25 Varkaus	22 675	8	8	16 266 540	16 266 540	30,9 %	163 375	236 428
26 Valkeakoski	20 472	5	5	15 506 927	15 506 927	27,5 %	138 750	191 311
27 Mäntsälä	17 899	5	5	14 165 729	14 165 729	26,3 %	91 779	124 458
28 Raahë	22 527	15	13	13 675 952	13 675 952	30,1 %	155 117	221 950
29 Kajaani	35 675	5	3	13 430 018	13 430 018	32,8 %	212 777	316 513
30 Imatra	29 728	10	8	12 935 299	12 935 299	38,5 %	182 343	296 654
31 Hyvinkää	43 523	9	5	12 926 089	12 926 089	31,0 %	247 166	358 398
32 Kouvolä	31 177	4	4	12 246 480	12 246 480	34,7 %	160 092	245 063
33 Naantali	13 818	10	6	12 187 769	12 187 769	37,5 %	93 192	149 132
34 Outokumpu	7 803	5	5	11 069 352	11 069 352	48,6 %	34 870	67 886
35 Äänekoski	13 717	2	2	10 000 000	10 000 000 - 19 999 999	32,5 %	80 672	119 563
36 Inari	7 084	6	6	9 234 483	9 234 483	47,3 %	39 782	75 491
37 Keuruu	11 260	4	4	8 867 291	8 867 291	25,8 %	62 333	83 988
38 Kittilä	5 833	4	4	8 665 569	8 665 569	52,0 %	36 668	76 423
39 Jyväskylän mlk	34 407	4	3	8 545 664	8 545 664	34,8 %	198 754	304 747
40 Jämsä	15 282	8	8	8 500 737	8 500 737	26,4 %	98 431	133 685
41 Iisalmi	22 639	4	4	7 468 474	7 468 474	34,7 %	116 852	178 931
42 Tuusula	34 513	7	7	7 438 461	7 438 461	20,5 %	185 992	233 850



43	Lohja	36 218	8	8	7031658	7 031 658	27,1 %	173 544	238 066
44	Orimattila	14 408	4	4	6352018	6 352 018	41,2 %	56 793	96 523
45	Haukipudas	17 090	4	3	6308694	6 308 694	37,3 %	83 884	133 796
46	Balo	24 878	4	4	5934414	5 934 414	17,6 %	262 921	319 015
47	Kuusankoski	20 337	5	5	5822031	5 822 031	28,7 %	111 131	155 761
48	Nivala	10 839	5	5	5797205	5 797 205	29,4 %	76 888	108 909
49	Sodankylä	9 336	17	16	5430617	5 430 617	40,3 %	58 204	97 464
50	Kemijärvi	9 529	7	6	5341957	5 341 957	45,1 %	63 877	116 427
51	Keminmaa	8 863	3	3	4904832	4 904 832	37,0 %	43 662	69 354
52	Lempäälä	17 733	5	3	4646140	4 646 140	30,7 %	77 062	111 169
53	Sillinjärvi	20 234	5	5	4630471	4 630 471	20,5 %	103 969	130 789
54	Forssa	18 076	5	4	4515042	4 515 042	29,4 %	111 151	157 409
55	Pieksämäki	12 436	24	22	4307145	4 307 145	37,5 %	57 254	91 637
56	Kokkola	35 888	13	9	4278395	4 278 395	25,8 %	265 809	358 049
57	Kuhmo	10 449	5	4	4010173	4 010 173	27,8 %	53 640	74 307
58	Haapavesi	7 753	4	4	3817879	3 817 879	30,3 %	38 898	55 802
59	Kurikka	10 568	4	4	3660226	3 660 226	25,5 %	60 004	80 556
60	Ulvila	12 325	3	3	3518240	3 518 240	39,3 %	51 582	85 003
61	Espoo	227 472	6	5	3448335	3 448 335	32,2 %	1 853 656	2 732 669
62	Heinola	20 910	3	3	3257371	3 257 371	12,8 %	166 771	191 154
63	Lapua	14 012	5	4	3011718	3 011 718	33,3 %	62 367	93 499
64	Oulunsalo	9 192	4	4	3010635	3 010 635	36,9 %	55 088	87 357
65	Kiuruvesi	9 864	3	3	3003565	3 003 565	31,5 %	56 691	82 760
66	Elimäki	8 365	3	3	2981361	2 981 361	28,1 %	37 392	51 985
67	Kauhava	8 110	7	7	2973857	2 973 857	42,0 %	30 521	52 578
68	Loimaa	7 195	6	5	2941303	2 941 303	36,8 %	32 105	50 791
69	Kauhajoki	14 544	7	7	2916134	2 916 134	32,8 %	66 393	98 759
70	Anjalankoski	17 085	3	3	2876461	2 876 461	28,0 %	86 427	119 998
71	Nurmes	9 193	5	4	2752466	2 752 466	29,2 %	39 587	55 918
72	Uusikaupunki	16 260	20	13	2730538	2 730 538	10,8 %	136 604	153 074
73	Laihia	7 522	3	3	2687750	2 687 750	31,8 %	30 901	45 326
74	Kankaanpää	12 692	5	5	2657712	2 657 712	54,7 %	43 896	96 826
75	Ähtäri	6 964	3	3	2581302	2 581 302	19,6 %	41 148	51 191
76	Iitti	7 336	4	3	2532233	2 532 233	27,3 %	37 789	51 989
77	Veteli	3 637	5	3	2479019	2 479 019	35,0 %	17 623	27 103
78	Kitee	9 877	3	3	2312595	2 312 595	28,4 %	33 911	47 330
79	Saarijärvi	10 096	4	4	2300620	2 300 620	20,6 %	77 347	97 369
80	Somero	9 684	3	3	2119789	2 119 789	23,0 %	46 929	60 949
81	Sotkamo	10 701	5	4	2117260	2 117 260	23,4 %	51 937	67 831
82	Haapajärvi	8 013	5	4	2071885	2 071 885	20,9 %	55 610	70 278
83	Huttinen	9 109	4	4	2064950	2 064 950	17,0 %	53 002	63 830
84	Vähäkyrö	4 699	1	1	2 000 000	2 000 000 - 9 999 999	33,1 %	17 101	25 567
85	Teuva	6 307	2	1	2 000 000	2 000 000 - 9 999 999	20,6 %	33 506	42 207
86	Mänttä	6 578	2	2	2 000 000	2 000 000 - 9 999 999	42,9 %	28 678	50 247
87	Vittasaari	7 524	3	2	2 000 000	2 000 000 - 9 999 999	21,8 %	53 286	68 121
88	Kalajoki	9 152	2	2	2 000 000	2 000 000 - 9 999 999	16,6 %	69 238	83 039
89	Suomussalmi	10 248	1	1	2 000 000	2 000 000 - 9 999 999	21,1 %	60 383	76 505
90	Maarianhamina	10 712	1	1	2 000 000	2 000 000 - 9 999 999	25,4 %	122 131	163 808
91	Joutseno	10 808	2	2	2 000 000	2 000 000 - 9 999 999	45,9 %	35 339	65 327

92	Leppävirta	10 970	2	2	2 000 000	2 000 000 - 9 999 999	18,4 %	56 918	69 725
93	Konttolahti	12 339	2	2	2 000 000	2 000 000 - 9 999 999	19,9 %	63 157	78 836
94	Kempele	13 982	2	2	2 000 000	2 000 000 - 9 999 999	31,8 %	67 353	98 760
95	Janakkala	15 661	2	2	2 000 000	2 000 000 - 9 999 999	28,0 %	63 319	87 962
96	Kuusamo	17 193	2	2	2 000 000	2 000 000 - 9 999 999	25,3 %	101 667	136 110
97	Raisio	23 594	2	2	2 000 000	2 000 000 - 9 999 999	24,9 %	163 050	217 111
98	Kangasala	23 910	1	1	2 000 000	2 000 000 - 9 999 999	26,6 %	99 905	136 049
99	Nokia	28 604	2	1	2 000 000	2 000 000 - 9 999 999	17,8 %	134 086	163 029
100	Kirkkonummi	32 772	1	1	2 000 000	2 000 000 - 9 999 999	31,0 %	125 564	181 944
101	Järvenpää	37 328	4	2	2 000 000	2 000 000 - 9 999 999	24,8 %	184 781	245 688
102	Laitila	8 569	11	7	1 847 317	1 847 317	22,3 %	46 706	60 106
103	Virrat	7 943	3	3	1 671 459	1 671 459	15,9 %	46 892	55 744
104	Kokemäki	8 420	3	3	1 659 629	1 659 629	31,9 %	27 229	39 992
105	Eno	6 879	4	3	1 654 046	1 654 046	35,4 %	27 042	41 890
106	Vhti	25 561	4	4	1 602 032	1 602 032	22,7 %	114 115	147 630
107	Kolari	3 862	4	4	1 488 985	1 488 985	40,6 %	18 156	30 574
108	Pudasjärvi	9 561	5	4	1 438 847	1 438 847	16,4 %	76 881	91 932
109	Alajärvi	9 057	3	3	1 348 312	1 348 312	20,5 %	35 292	44 375
110	Ranua	4 871	6	4	1 282 676	1 282 676	23,9 %	25 807	33 901
111	Tornio	22 204	6	5	1 222 662	1 222 662	37,8 %	105 598	169 861
112	Jalasjärvi	8 691	4	4	1 221 580	1 221 580	15,8 %	58 771	69 771
113	Karstula	4 858	3	3	1 215 579	1 215 579	16,8 %	33 488	40 268
114	Kannus	5 961	4	3	1 204 905	1 204 905	43,5 %	22 136	39 146
115	Ikaalinen	7 569	7	4	1 020 558	1 020 558	34,3 %	31 766	48 374
116	Yli-Ii	2 295	4	2	1 000 000	1 000 000 - 1 999 999	24,5 %	15 075	19 970
117	Ruukki	4 487	3	2	1 000 000	1 000 000 - 1 999 999	34,8 %	24 837	38 115
118	Salla	4 683	2	2	1 000 000	1 000 000 - 1 999 999	31,4 %	17 479	25 463
119	Ylitornio	5 275	3	2	1 000 000	1 000 000 - 1 999 999	17,8 %	30 871	37 571
120	Viljala	5 372	1	1	1 000 000	1 000 000 - 1 999 999	27,2 %	19 633	26 981
121	Urkala	5 524	1	1	1 000 000	1 000 000 - 1 999 999	24,5 %	22 043	29 200
122	Vilppula	5 546	2	1	1 000 000	1 000 000 - 1 999 999	21,0 %	21 983	27 831
123	Pielavesi	5 550	2	2	1 000 000	1 000 000 - 1 999 999	24,4 %	27 554	36 451
124	Uiminki	7 039	2	2	1 000 000	1 000 000 - 1 999 999	27,4 %	31 358	43 177
125	Uusikaarlepyy	7 436	1	1	1 000 000	1 000 000 - 1 999 999	18,0 %	39 717	48 462
126	Pyhäselkä	7 554	2	2	1 000 000	1 000 000 - 1 999 999	27,3 %	24 718	33 990
127	Lapinlahti	7 594	2	2	1 000 000	1 000 000 - 1 999 999	25,0 %	46 538	62 064
128	Loppi	7 823	2	1	1 000 000	1 000 000 - 1 999 999	25,5 %	34 437	46 200
129	Hausjärvi	8 343	2	1	1 000 000	1 000 000 - 1 999 999	23,2 %	30 273	39 405
130	Valkeala	11 325	3	1	1 000 000	1 000 000 - 1 999 999	33,0 %	54 570	81 425
131	Liperi	11 641	2	2	1 000 000	1 000 000 - 1 999 999	40,1 %	37 038	61 854
132	Parainen	12 024	2	2	1 000 000	1 000 000 - 1 999 999	7,2 %	69 229	74 572
133	Liekka	14 080	2	2	1 000 000	1 000 000 - 1 999 999	40,6 %	57 009	96 039
134	Vammala	15 213	2	2	1 000 000	1 000 000 - 1 999 999	10,4 %	88 092	98 339
135	Mustasaari	17 240	2	2	1 000 000	1 000 000 - 1 999 999	16,1 %	70 129	83 610
136	Enontekiö	1 998	3	3	945 952	945 952	44,8 %	11 013	19 955
137	Mäntyharju	6 915	4	3	922 702	922 702	28,0 %	27 891	38 718
138	Pihtipudas	4 984	3	3	901 454	901 454	16,8 %	31 318	37 629
139	Eura	9 428	3	3	896 712	896 712	29,1 %	35 200	49 619
140	Närpiö	9 515	4	4	870 371	870 371	19,9 %	47 874	59 781

141	Pedersören kunta	10 511	7	6	865 987	865 987	21,0 %	47 536	60 150
142	Kaustinen	4 393	5	4	851 488	851 488	46,6 %	20 683	38 734
143	Kruunupyö	6 811	5	4	825 767	825 767	23,4 %	19 217	25 079
144	Jurva	4 561	6	5	804 406	804 406	27,6 %	22 778	31 467
145	Vimpeli	3 415	3	3	774 084	774 084	21,6 %	19 989	25 503
146	Humpila	2 595	4	4	688 282	688 282	24,6 %	11 218	14 887
147	Utajärvi	3 231	3	3	678 178	678 178	23,6 %	18 270	23 920
148	Pohja	4 920	5	5	612 336	612 336	34,1 %	18 979	28 805
149	Kyyjärvi	1 693	4	3	608 322	608 322	24,4 %	14 712	19 448
150	Paltamo	4 219	4	4	502 041	502 041	28,5 %	18 669	26 118
151	Pyhäjoki	3 502	3	3	450 286	450 286	25,2 %	22 270	29 778
152	Pyhäntä	1 820	1	1	400 000	400 000 - 999 999	32,6 %	9 573	14 198
153	Finström	2 399	1	1	400 000	400 000 - 999 999	8,5 %	17 584	19 219
154	Vuolijoki	2 643	2	2	400 000	400 000 - 999 999	18,1 %	10 679	13 043
155	Puumala	2 864	2	1	400 000	400 000 - 999 999	19,1 %	14 111	17 449
156	Karvia	2 875	1	1	400 000	400 000 - 999 999	61,4 %	11 098	28 767
157	Uurainen	3 096	1	1	400 000	400 000 - 999 999	28,9 %	19 933	28 051
158	Hyrnsalmi	3 148	3	2	400 000	400 000 - 999 999	34,8 %	17 864	27 412
159	Karttula	3 505	2	2	400 000	400 000 - 999 999	15,8 %	16 249	19 303
160	Kaavi	3 630	2	2	400 000	400 000 - 999 999	25,8 %	13 330	17 963
161	Toholampi	3 665	2	2	400 000	400 000 - 999 999	31,8 %	21 815	31 965
162	Petäjävesi	3 682	2	2	400 000	400 000 - 999 999	24,6 %	26 491	35 132
163	Hartola	3 692	1	1	400 000	400 000 - 999 999	50,2 %	14 785	29 695
164	Tervola	3 710	2	2	400 000	400 000 - 999 999	30,6 %	20 499	29 517
165	Lappajärvi	3 746	3	2	400 000	400 000 - 999 999	14,5 %	24 360	28 499
166	Pernaja	3 893	1	1	400 000	400 000 - 999 999	38,0 %	11 239	18 131
167	Joutsa	4 045	5	2	400 000	400 000 - 999 999	31,2 %	13 977	20 327
168	Rautjärvi	4 336	3	1	400 000	400 000 - 999 999	28,4 %	17 649	24 658
169	Pälkäne	4 342	1	1	400 000	400 000 - 999 999	18,0 %	18 007	21 959
170	Heinävesi	4 403	2	2	400 000	400 000 - 999 999	23,0 %	19 445	25 251
171	Pello	4 524	1	1	400 000	400 000 - 999 999	18,3 %	17 807	21 783
172	Sysmä	4 697	2	1	400 000	400 000 - 999 999	11,7 %	20 542	23 274
173	Alahärmä	4 873	2	2	400 000	400 000 - 999 999	29,9 %	19 972	28 511
174	Isokyrö	5 074	1	1	400 000	400 000 - 999 999	26,1 %	21 365	28 910
175	Ylistaro	5 561	2	2	400 000	400 000 - 999 999	25,6 %	29 726	39 953
176	Tyrnävä	5 616	1	1	400 000	400 000 - 999 999	14,2 %	21 332	24 862
177	Nakkila	5 859	3	2	400 000	400 000 - 999 999	30,4 %	21 277	30 587
178	Pyhäjärvi	6 285	4	2	400 000	400 000 - 999 999	14,1 %	40 832	47 556
179	Kangasniemi	6 315	4	2	400 000	400 000 - 999 999	13,0 %	32 534	37 407
180	Muhos	8 191	1	1	400 000	400 000 - 999 999	11,7 %	51 099	57 850
181	Muurame	8 597	1	1	400 000	400 000 - 999 999	49,1 %	36 967	72 619
182	Hanko	9 905	2	2	400 000	400 000 - 999 999	15,0 %	83 285	97 926
183	Nastola	14 789	3	2	400 000	400 000 - 999 999	18,9 %	72 542	89 414
184	Lieto	15 002	1	1	400 000	400 000 - 999 999	23,2 %	55 549	72 325
185	Riihimäki	26 847	2	1	400 000	400 000 - 999 999	32,3 %	128 894	190 404
186	Kaarina	21 568	5	3	355 230	355 230	18,1 %	119 664	146 162
187	Hirvensalmi	2 579	3	3	330 798	330 798	26,2 %	12 634	17 116
188	Ruovesi	5 431	6	5	297 910	297 910	21,5 %	23 010	29 317
189	Ylivieska	13 343	5	3	265 398	265 398	33,6 %	56 310	84 818

190	Kivijärvi	1 452	4	3	259365	259 365	10,7 %	10 722	13 188
191	Kuivaniemi	2 028	3	3	257381	257 381	31,3 %	11 281	16 420
192	Savonranta	1 238	2	2	200 000	200 000 - 399 999	26,4 %	7 441	10 110
193	Multia	2 036	1	1	200 000	200 000 - 399 999	23,3 %	7 956	10 379
194	Rantsila	2 072	1	1	200 000	200 000 - 399 999	12,4 %	18 592	21 225
195	Kortesjärvi	2 419	4	2	200 000	200 000 - 399 999	8,3 %	15 156	16 520
196	Soini	2 667	1	1	200 000	200 000 - 399 999	10,9 %	20 677	23 210
197	Ylihärmä	3 051	1	1	200 000	200 000 - 399 999	29,2 %	15 214	21 478
198	Kärsämäki	3 091	2	2	200 000	200 000 - 399 999	20,3 %	22 196	27 860
199	Kemiö	3 301	2	1	200 000	200 000 - 399 999	28,3 %	14 179	19 779
200	Dragsfjärd	3 378	2	2	200000	200 000 - 399 999	21,5 %	17 089	21 767
201	Vöyri	3 541	2	1	200 000	200 000 - 399 999	21,3 %	15 522	19 718
202	Simo	3 655	2	1	200 000	200 000 - 399 999	30,9 %	15 232	22 039
203	Virolahti	3 718	2	2	200 000	200 000 - 399 999	35,7 %	15 974	24 846
204	Punkaharju	4 083	4	2	200 000	200 000 - 399 999	26,5 %	17 982	24 465
205	Savitaipale	4 162	5	1	200 000	200 000 - 399 999	24,2 %	18 353	24 214
206	Luoto	4 323	1	1	200 000	200 000 - 399 999	19,8 %	21 421	26 695
207	Parikkala	4 377	2	2	200 000	200 000 - 399 999	14,9 %	22 768	26 764
208	Sievi	5 210	3	2	200 000	200 000 - 399 999	43,6 %	26 650	47 258
209	Suolahti	5 378	6	2	200 000	200 000 - 399 999	30,8 %	25 309	36 581
210	Jokioinen	5 731	3	2	200 000	200 000 - 399 999	22,3 %	21 444	27 588
211	Noormarkku	6 121	2	2	200 000	200 000 - 399 999	30,4 %	17 255	24 809
212	Mynämäki	6 334	1	1	200 000	200 000 - 399 999	29,0 %	29 449	41 479
213	Ilomantsi	6 538	3	2	200 000	200 000 - 399 999	24,4 %	31 187	41 269
214	Nilsia	6 587	2	2	200 000	200 000 - 399 999	11,3 %	32 879	37 050
215	Loviisa	7 417	2	2	200 000	200 000 - 399 999	12,6 %	51 804	59 262
216	Kristinankaupunki	7 760	1	1	200 000	200 000 - 399 999	22,3 %	26 606	34 221
217	Ilmajoki	11 760	2	2	200 000	200 000 - 399 999	23,5 %	62 276	81 452
218	Tammisaari	14 521	1	1	200 000	200 000 - 399 999	23,2 %	70 483	91 753
219	Ylöjärvi	22 334	1	1	200 000	200 000 - 399 999	7,0 %	115 743	124 437

Perusjoukkona ovat kuntakonserneihin kuuluvat yritykset sekä myös ne kuntakonserneihin kuulumattomat yritykset, joissa perimmäinen emo on kunta. Taulukosta on rajattu pois ne yritykset, joissa yhden kunnan omistusosuus on 50 prosenttia tai vähemmän.

Yllä olevassa taulukossa ilmoitetaan kunnan omistamien yritysten lukumäärä yhteensä sekä niiden kunnan omistamien yritysten lukumäärä, joilla on liikevaihtoa. Yritysten liikevaihdon yhteismäärä on ilmoitettu silloin, kun niiden lukumäärä on vähintään kolme. Muutoin liikevaihto ilmoitetaan välyksenä. Tilastokeskuksen tiedot kuntien omistamista yrityksistä eivät ole täydellisiä, mikä on otettava huomioon tietoja tulkittaessa.



Kunnat, joissa tytäryhteisöjen liikevaihto alittaa 200 000 €, mutta niiden taseiden arvo ylittää kolmasosan konsernitaseesta							
Kunta	Asukas- luku 31.12.2004	Yritysten lkm, joilla liikevaihtoa	Liikevaihto tai vällys	Tytäryhteisöjen osuus konserni- taseesta (%)	Kunnan tasearvo 31.12.2004	Konsernin tasearvo 31.12.2004	
Koko maa	5 236 611				37 772 404	51 142 552	
Kunnat, joiden yr. l	4 868 692	1 009		26,7 %	35 996 026	49 126 455	
1 Oravainen	2 185	2	- 199 999	34,8 %	9 288	14 235	
2 Meremä	4 143	1	- 199 999	35,5 %	17 798	27 576	
3 Kälviä	4 510	1	- 199 999	38,1 %	20 101	32 471	
4 Taivalkoski	4 779	1	- 199 999	33,6 %	18 580	27 965	
5 Jämsänkoski	7 524	1	- 199 999	35,3 %	40 375	62 425	
6 Paimio	9 808	1	- 199 999	34,6 %	36 622	56 011	
7 Laukaa	17 068	1	- 199 999	40,7 %	55 039	92 757	
8 Lohtaja	2 883	0	0	39,0 %	11 577	18 985	
9 Luhanka	893	0	0	39,2 %	2 710	4 455	
10 Suomusjärvi	1 321	0	0	39,0 %	4 422	7 254	
11 Ylämaa	1 511	0	0	49,7 %	5 196	10 340	
12 Kuusjoki	1 781	0	0	36,5 %	5 509	8 671	
13 Kiikala	1 872	0	0	37,2 %	5 709	9 092	
14 Haukivuori	2 295	0	0	34,1 %	10 066	15 270	
15 Renko	2 377	0	0	33,4 %	13 113	19 693	
16 Kylmäkoski	2 653	0	0	35,4 %	6 764	10 477	
17 Aura	3 620	0	0	42,7 %	10 985	19 156	
18 Loimaan kunta	5 892	0	0	39,4 %	21 440	35 352	
19 Piikkiö	6 836	0	0	38,1 %	23 282	37 614	

## LIITE 2

# KUNTIEN YHTEISTOIMINNAN JA HANKINTA-LAINSÄÄDÄNNÖN RAJAPINNAT

## Kuntien yhteistoiminnan muodot

Kuntien yhteistoiminnan järjestämistä koskevat perussäännökset sisältyvät kuntalakiin. Kuntalain 76–77 § sisältävät säännökset tehtävien hoitamisesta toisen kunnan puolesta. Kuntayhtymistä on säännelty erikseen 78–86 §:ssä.

Kuntien yhteistoiminta voidaan jakaa esimerkiksi seuraavasti:

1. yhteinen toimielin
2. yhteinen viranhaltija
3. kuntayhtymän perustaminen
4. kuntien välinen ostopalvelu
5. yksityisoikeudellisen yhteisön perustaminen

### **Yhteinen toimielin**

Yhteisellä toimielimellä tarkoitetaan, että yhden kunnan (isäntäkunnan) toimielin hoitaa sopimuksen perusteella tehtävän myös muiden sopijakuntien puolesta. Muille kunnille voidaan antaa oikeus valita osa toimielimen jäsenistä. Jäseninä toimielimessä voivat olla asianaomaisten kuntien vastaavaan toimielimeen vaalikelpoiset henkilöt.

Yhteinen toimielin voi olla lautakunnan lisäksi myös johtokunta tai toimikunta.

Yhteiseen toimielimeen perustuvassa yhteistoimintamuodossa sovitaan yhteistyösopimuksella myös kuntien välisistä korvauksista. Käytössä on sekä asukaspohjaisista että tuoteteistettuja korvausjärjestelmiä. Kuntien välinen yhteistoimintasopimus on julkisoikeudellinen.

### **Yhteinen viranhaltija**

Yhteinen viranhaltija on virkasuhteessa useampaa kuntaan. Kunnat tekevät päätöksen viran perustamisesta mutta yksi kunta vastaa työnantajan velvollisuuksista. Yhteinen viranhaltija on velvollinen noudattamaan molempien kuntien antamia ohjeita ja molemmilla kunnilla on valvontaoikeus. Kustannusten ja työpanosten jakautumisesta sekä muista järjestelyistä sovitaan kuntien kesken. Sopimus on julkisoikeudellinen.

Yhteisen viranhaltijan käyttöön yhteistoiminnassa vaikuttaa kuntalain 44 ja 46 §. Kuntalain 44 §:n mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, on hoidettava virkasuhteessa. Kuntalain 46 §:n mukaan virkasuhde voidaan muuttaa työsopimussuhteeksi, jos viran tehtäviin ei kuulu julkisen vallan käyttöä. Täten yhteistä virkaa ei tulisi perustaa sellaisten tehtävien hoitoon, johon ei kuulu julkisen vallan käyttöä.

### **Kuntayhtymä**

Kuntayhtymä perustetaan kuntien välisellä sopimuksella ns. perussopimuksella. Perussopimuksessa on sovittava kuntayhtymän tehtävistä, organisaatiosta jne.

Osa kuntayhtymistä on ns. pakkokuntayhtymiä (erikoissairaanhoito, erityishuolto, maakuntien liitto) eli kunnan on kuuluttava siihen lain perusteella. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kunnan tulisi käyttää sen palveluja. Suurin osa kuntayhtymistä perustuu kui-

tenkin kuntien vapaaehtoiseen yhteistoimintaan.

Kuntayhtymän jäsenkunnat ovat viimekädessä vastuussa kuntayhtymän veloista. Vastuun jakautumisesta sovitaan kuntayhtymän perussopimuksessa.

Kunnat sijoittavat kuntayhtymään peruspääomaosuuden, josta sovitaan perussopimuksessa. Kunnan kuntayhtymän palveluista ja tavaroista suorittamien kustannuksien (jäsenkuntalasitus) perusteet vaihtelevat kuntayhtymissä paljon. Kuntayhtymissä pyritään tällä hetkellä mahdollisimman paljon tuotteistamaan palveluja (esim. erikoissairaanhoidon diagnoosipohjainen laskutus). Käytössä on myös asukaspohjaisia laskutusjärjestelmiä. Kuntayhtymät ja jäsenkunnat neuvottelevat useimmiten ennen kuntayhtymän talousarvion tekemistä kunnan kuntayhtymältä saamista suoritteista. Esimerkiksi erikoissairaanhoidossa jotkut kuntayhtymät tekevät vuosittain erillisen sopimuksen kuntien kanssa niiden hankkimista suoritteista.

Peruspääoman suorittamisen ja suoritepohjaisen jäsenkuntalaskutuksen lisäksi kunnat voivat olla perussopimuksen mukaisesti velvollisia osallistumaan erikseen kuntayhtymän investointien rahoittamiseen.

Kunta voi olla jäsenenä kaikissa kuntayhtymän tehtävissä tai vain osittain (osajäsenyys). Lisäksi kuntayhtymälle on voitu perussopimuksessa antaa oikeus sopia kunnan kanssa muidenkin tehtävien hoitamisesta. Osajäsenyys ja erilliset sopimukset poikkeavat toisistaan siinä, että erillisillä sopimuksilla toteutetuissa tehtävien siirtoja ei yleensä ole otettu huomioon äänioikeuden jakamista koskevissa perussopimuksessa kuten on tehty osajäsenyyden osalta.

Kuntayhtymän perussopimus on julkisoikeudellinen sopimus ja sitä koskevat erimielisyydet käsitellään hallintotuomioistuimessa hallintoriitoina.

### **Kuntien välinen ostopalvelu**

Kuntien välisellä ostopalvelulla tarkoitetaan, että kunta myy toisella kunnalle sopimuksen perusteella palvelujaan. Kuntien välisessä ostopalvelussa muu kunta kuin isäntäkunta ei osallistu yhteistyösopimuksen tarkoittamaa tehtävää toteuttavan tehtävän järjestämisen edellyttämään hallinnointiin ja muuhun päätöksentekoon. Isäntäkunnan päätösvallan laajuus määräytyy yhteistyösopimuksen mukaan.

Kuntien yhteistoimintasopimukset ovat julkisoikeudellisia sopimuksia, joita koskevat erimielisyydet käsitellään hallinto-oikeudessa hallintolainkäyttölain mukaisesti.

### **Toiminnan harjoittaminen osakeyhtiömuodossa**

Kuntalain 76 § sääntelemän kuntien välisen julkisoikeudellisen yhteistoiminnan lisäksi kunnat voivat harjoittaa yhteistyötä myös yksityisoikeudellisessa muodossa, esimerkiksi perustamalla osakeyhtiön.

Kunnan osakeyhtiön perustamista sekä osakeomistusta sääntelee kuntalain 2 §:ään perustuva toimialan rajoitusperusteet. Kunta ei voi siirtää myöskään omistamalleen yhtiölle sellaisia tehtäviä, jotka eivät kuulu kunnan toimialaan. Toimialasäännös ei sinällään rajoita kuntien välisen yhteistoiminnan muodon valintaa vaan toiminnan sisältöä.

Käytännössä yleisin yksityisoikeudellinen yhteistoiminnan muoto lienee osakeyhtiö. Julkisen vallan käyttämistä sisältäviä tehtäviä ei yleensä voi siirtää osakeyhtiön hoidettavaksi. Lakiin perustuvan julkisoikeudellisen päätösvallan käyttäminen kuuluu kunnalle. Seutu-yhteistyökokeilusta annetussa laissa (560/2002) on tähän säädetty joitain poikkeuksia.



## EU:n ja jäsenvaltioiden toimivalta ja hankintalainsäädäntö

### EU:n ja jäsenvaltion toimivallan jako

Kunnallishallinnon asema Euroopan unionissa on perusteeltaan selkeä. Unionilla ei ole toimivaltaa päättää jäsenvaltioiden hallinnon rakenteista, valtion ja kuntien tehtävien jaosta tai kka muustakaan hallinnon järjestämisestä, vaan tämä kuuluu lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan.

EU:n perustuslaillisen sopimuksen mukaan unioni ”kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta”. EU käyttää vain sitä toimivaltaa, joka sille on annettu perustuslaissa. Silloin, kun toimivalta on jaettu unionin ja jäsenvaltion kesken, unioni toimii vain, jos jäsenvaltiot eivät voi yksin saavuttaa toiminnan tavoitteita (toissijaisuusperiaate). EU:n perustuslaillista sopimusta ei ole vielä hyväksytty.

Vilpittömän yhteistyön periaate (lojaliteetti) edellyttää, että kukin valtio toimeenpantee unionin lainsäädännön tehokkaasti täytäntöön. Periaate asettaa välillisesti vaatimuksia myös hallinnolle. Esimerkiksi julkisia hankintoja koskevien direktiivien edellyttämä tehokas täytäntöönpano on muovannut päätösten täytäntöönpanoa ja muutoksenhakujärjestelmää hankinnoissa kuntalain periaatteista poikkeavaksi ja johtanut erillisen tuomioistuimen, markkinaoikeuden muodostamiseen.

EY:n julkisia hankintoja koskeva sääntely perustuu EU:n sisämarkkinapolitiikkaan. Hankintoja koskevalla sääntelyllä pyritään edistämään yleisön perustamissopimuksen mukaisesti tavaroiden vapaata liikkumista, palvelujen tarjoamisen vaputta sekä sijoittautumisvapautta. Yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännössä on katsottu, että hankintoihin sovelletaan myös näistä johdettuja yleisiä periaatteita eli tasapuolisen kohtelun, avoimuuden sekä suhteellisuuden periaatteita.

### Hankintadirektiivit

Julkisia hankintoja koskevasta kilpailuttamisvelvoitteista on säädetty Euroopan yhteisön hankintadirektiiveissä. Hankintadirektiivejä on juuri uudistettu ja uudet hankintadirektiivit on saatettava kansallisesti voimaan 31.1.2006 mennessä. Hankintadirektiivejä on kaksi, joista toinen koskee julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevia sopimuksia (2004/18/EY, jälj. hankintadirektiivi) ja toinen vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivia yksiköitä (2004/17/EY, erityisalojen hankintadirektiivi). Direktiivien lisäksi EY:n perustamissopimuksen on oikeuskäytännössä katsottu sisältävän hankintoihin yleisesti sovellettavia oikeussääntöjä. Näitä perustamissopimuksen perustavanlaatuisia oikeussääntöjä ovat tasapuolisen kohtelun, avoimuuden sekä suhteellisuuden periaatteet.

Tällä hetkellä Suomessa julkisista hankinnoista säädetään julkista hankinnoista annetussa laissa (1505/1992). Hankintalaki on puitelaki, joka koskee kaikkia hankintoja niiden arvosta riippumatta. EU-kynnysarvon ylittävistä hankinnoista on säädetty erillisissä asetuksessa kynnysarvot ylittävistä tavara- ja palveluhankinnoista sekä rakennusurakoista (380/1998) sekä ja ns. peruspalveluasetuksessa (381/1998).

Suomen voimassaolevan hankintalain mukaan hankintayksiköiden on kilpailutettava kaikki erilliseltä yksiköltä tekemänsä hankinnat. Laki koskee myös kynnysarvon alittavia hankintoja ja eräitä toissijaisia palveluhankintoja (ns. liitteen B palvelut), joita hankintadirektiivit koskevat vain osittain.

Hankintalakia ollaan parhaillaan uudistamassa hankintadirektiivien voimaansaattamiseksi. Valmistelussa on lähdetty siitä, että hankinnoista säädettäisiin kaksi erillistä lakia: laki julkisista hankinnoista, jota sovellettaisiin lähinnä julkiseen viranomaissektoriin sekä erityisalojen hankintalaki, jota sovellettaisiin vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen alalla toi-

mivien yksiköiden hankintoihin. Direktiivien lisäksi uuteen hankintalakiin esitetään EY-tuomioistuimen oikeustapauksista johtuvia tarkennuksia. Näitä ovat mm. sidosyksikkö-hankintasäännöt (in house) sekä kansalliset kynnysarvot, jolla pyritään turvaamaan EY:n perustamissopimuksesta johtuvien yleisten periaatteiden toteutuminen hankinnoissa.

### **Hankintalainsäädännön peruslähtökohtia**

Hankintalain ja EU:n hankintadirektiivien soveltamisen kannalta on olennaista, että ne koskevat ainoastaan kahden erillisen yksikön välisiä ostoja ja sopimuksia. Erillisellä yksiköllä tarkoitetaan pääsääntöisesti erillisiä oikeushenkilöitä.

Hankintalainsäädännön keskeisiä käsitteitä ovat hankintayksikkö, hankintasopimus sekä palveluja koskeva käyttöoikeussopimus. Hankintayksiköllä tarkoitetaan mm. kuntien ja kuntayhtymien viranomaisia ja julkisoikeudellisia laitoksia, joilla tarkoitetaan oikeushenkilöä, joka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita ja jolla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta.

Kuntien ja kuntayhtymän osalta hankintayksikköjä ovat kunnan ja kuntayhtymän toimielimet sekä niiden viranhaltijat, joilla on johtosäännön perusteella oikeus päättää hankinnoista. Lisäksi hankintayksikköjä ovat kuntien omistamat yhtiöt, jos ne täyttävät em. julkisoikeudellisen laitoksen määritelmän. Koska kuntalain 2 §:n sääntelemä kunnan toimiala edellyttää, että yhtiön perustamiseen liittyy yleinen etu ja koska kuntien toimialaan ei kuulu puhtaasti liikeloudellinen toiminta, kuntien määräämisvallassa olevat yhtiöt ovat pääsääntöisesti hankintalain mukaisia hankintayksiköitä.

Hankintalain soveltamisessa ei ole välittömästi merkitystä erillisten yksiköiden tai sopimuksen juridisella luonteella (julkis- vai yksityisoikeudellinen). Jotta lakia sovellettaisiin, urakan, tavarankäytön ja palvelujen hankkijan on oltava lain mukainen hankintayksikkö. Hankintalainsäädäntöä sovelletaan vaikka sekä hankkija että palvelun tms. tuottaja olisivat lain tarkoittamia hankintayksiköitä.

Koska hankintalain soveltaminen edellyttää kahden erillisen oikeushenkilön sopimusta, hankintalakia ei sovelleta kunnan oman organisaation sisällä tapahtuvaan palvelutuotantoon, vaikka kunnan sisäinen organisaatio olisi jaettu tilaaja-tuottaja – mallin perusteella ja kunnan sisällä tehtäisiin sopimuksia tuotteistettujen palvelujen hinnoista ja määristä. Hankintoina ei pidetä myöskään liikelaitoksien tuottamia palveluja, koska kunnan liikelaitokset eivät ole kunnasta erillisiä oikeushenkilöitä.

Hankintasopimuksella tarkoitetaan kirjallista sopimusta, joka on tehty yhden tai usean hankintayksikön ja vähintään yhden toimittajan välillä ja jonka tarkoituksena on rakennusurakan toteuttaminen, tavarankäytön hankinta tai palvelun suorittaminen vastiketta vastaan. Hankintasopimuksella tarkoitetaan siten kahdenvälistä oikeussuhdetta, jossa on kyse kaupallisesta toiminnasta ja hankintayksikkö suorittaa itse vastikkeen urakasta, tavarasta tai palveluista.

Palveluja koskevalla käyttöoikeussopimuksella (konsessio) tarkoitetaan muuten samantyyppistä sopimusta kuin palveluhankintasopimuksella, mutta palvelujen suorittamisen vastikkeenä on joko oikeus hyödyntää palvelua tai tällaisen oikeuden lisäksi korvaus. Käyttöoikeussopimuksella tarkoitetaan siten kolmenvälistä eli hankintayksikön, palvelun tuottajan ja palvelun käyttäjän välistä oikeussuhdetta, jossa palvelun toimittaja kantaa riskin ja saa ainakin osittain korvauksensa palvelun käyttäjältä. Tällaisia palveluja koskevia käyttöoikeussopimuksia voivat olla esimerkiksi työpaikkaruokailun järjestäminen käyttäen kunnan tiloja ja keittiötä.

Oikeuskäytännössä käyttöoikeussopimuksen käsitettä on käsitelty Coname-tapauksessa ((C-231/03). Tapauksessa Comune di Cinquale de' Botti -niminen kunta teki metaanikaasuverkon ylläpitoa, hoitoa ja valvontaa koskevan palvelusopimuksen kilpailuttamatta tai varaamatta muille mahdollisuutta tarjota palveluitaan. Kunta omisti yhtiöstä 0,97 prosenttia.

Tuomioistuin katsoi sopimuksen käyttöoikeussopimukseksi, johon oli sovellettava perussopimuksessa johtuvaa avoimuusperiaatetta. Käyttöoikeussopimuskäsite on ollut esillä myös ns. Hinte-tapauksessa. Tapauksessa Hinten kunta siirsi jätevesien käsittelyn vesihuollosta vastaavalle kuntayhtymälle. Komissio katsoi siirron käyttöoikeussopimukseksi, mutta on siltämyöskin luopunut oikeustoimista kaikkien jäsenvaltioiden ilmaistua vastustuksensa.

Valmisteltavana olevan hankintalain lähtökohtana on, että käyttöoikeussopimukseen sovelletaan vastaavia säännöksiä kuin kynnysarvot alittaviin ja toissijaisiin palveluhankintoihin eli ns. B-listan hankintoihin. Tämä tarkoittaa, että palveluita koskevat käyttöoikeussopimukset tulee pääsääntöisesti kilpailuttaa sekä ilmoittaa kansallisesti. Käyttöoikeussopimuksia koskeva lainsäädäntö on kotoperäistä, koska hankintadirektiivi ei lähtökohtaisesti koske käyttöoikeussopimuksia. Palveluja koskeva käyttöoikeussopimuksen juridinen pohja on EY:n perustamissopimuksen yleisissä periaatteissa.

Oikeuskäytännössä hankintasopimuksen alaa on määritelty sillä perusteella, muodostaako järjestely tai sopimuskokonaisuus jakamattoman kokonaisuuden ja ennen kaikkea sillä perusteella, onko kyse kaupallisesta toiminnasta.

Jakamattomalla kokonaisuudella on tarkoitettu sellaisia tehtäviä, jotka liittyvät hankintalain soveltamisalan ulkopuolisiin tehtäviin ja joita ei ole erotettu näistä tehtävistä omaksi kokonaisuudeksi ja joita ei objektiivisesti arvioiden kannattaisi hoitaa erillisenä tehtävänä. Jakamattoman kokonaisuudenkin on tosin katsottu kuuluvan hankintalainsäädännön piiriin, jos hankinnan osuus kokonaisuudesta on olennainen.

Kaupallisen toiminnan luonnetta on oikeuskäytännössä tarkasteltu vastikkeen korvaustavan sekä taloudellisen riskin eli voiton ja tappion mahdollisuuden perusteella. Korvaustavan osalta on lähdetty siitä, että mitä lähempänä tuotteesta maksettua korvausta ollaan, sitä varmemmin kyse on hankinnasta. Taloudellisen riskin jakautumisessa on puolestaan kiinnitetty huomiota siihen, että kaupallisessa toiminnassa taloudellinen riski on kokonaan myyjällä.

Hankintasopimuksen kaupallista luonnetta on käsitelty mm. Hangon ambulanssitapauksessa (KHO 102:2004). Tapauksessa Hangon kaupunki maksoi Espoolle 170 000 euron vuosittaisen korvauksentehtävän hoitamisesta. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että Espoon kaupunki kantoi yksin taloudellisen riskin eli sillä oli voiton mahdollisuus ja sopimusta oli muutenkin pidettävä perusluonteeltaan tavanomaisena kaupallisena hankintasopimuksena, joten hankinta olisi tullut kilpailuttaa. Tavarasta, palvelusta maksettava vastike voi olla siten varsin yleisestikin määritelty ja tästä huolimatta kyse voi olla hankinnasta.

### **In house eli sidosyksikköhankinta**

In house – hankinnalla eli sidosyksikköhankinnalla tarkoitetaan mahdollisuutta tehdä kilpailuttamatta hankintoja (suora hankinta) hankintayksikköön sidossuhteessa olevalta yksiköltä. Sidosyksikköhankintasäännös merkitsee siten poikkeusta pääsäännöstä, jonka mukaan kahden erillisen oikeushenkilön väliset hankinnat on kilpailutettava.

Sidosyksikköhankinnasta ei ole säännöstä voimassa olevassa hankintalaissa eikä -asetuksessa. Tällaista säännöstä ei ole uudessa hankintadirektiivissäkään. Peruspalveludirektiivissä ja -asetuksessa sekä uudessa erityisalojen hankintadirektiivissä on sen sijaan säännös sidosyksikköhankinnoista. Säännöksen mukaan vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen alan yksiköt voivat suoraan tehdä hankintoja niihin sidossuhteessa olevalta yksiköltä, jos tällainen yksikkö harjoittaa 80 %:sti toimintaansa sen omistamien tai siihen määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden kanssa. Ulkopuolisille se voi tarjota enintään 20 prosenttia tuotannostaan.

Erityisaloihin sovellettavaa sidosyksikkösäännöstä ei voida EY-tuomioistuimen oikeustapa-uksissa omaksuman kannan mukaan soveltaa muilla aloilla. Muiden kuin erityisalojen hankintoihin sovellettavat sidosyksikköhankintasäännökset ovat tällä hetkellä EY-tuomio-

istuimen oikeuskäytännön muovaamia. Merkittävin suuntaa antava oikeustapaus on EY-tuomioistuimen antama ratkaisu ns. Teckal-tapauksessa (C-107/98). Tuomioistuin katsoi tapauksessa, että hankintasopimus voidaan tehdä ilman hankintamenettelyä sellaisen yksikön kanssa, jota viranomainen valvoo samalla tavoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan ja joka harjoittaa pääosaa toiminnastaan sen omistavien viranomaisten kanssa. Tämä olisi poikkeus pääsäännöstä, jonka mukaan kahden erillisen yksikön väliset tavaroiden ja palvelujen ostot ja sopimukset on kilpailutettava.

Teckal-tapauksen edellytykset on kirjattu valmisteilla olevaan hankintalakiin. Ehdotettavan lain 10 §:n mukaan

***Hankinnat hankintayksikön sidosyksiköltä***

*Tätä lakia ei sovelleta hankintoihin, jotka hankintayksikkö tekee siitä muodollisesti erilliseltä ja päätöksenteon kannalta itsenäiseltä yksiköltä, jos hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksilöiden kanssa valvoo yksikköä samalla tavoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan ja, jos yksikkö harjoittaa pääosaa toiminnastaan niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on.*

Teckal-tapauksen edellytyksien eli ”vastaavan valvonnan” ja ”pääosan” määrittelyyn ei ole saatavissa selvää tulkintaa oikeuskäytännöstä. Erityisesti on epäselvää, voiko vastaavan valvontavallan edellytys täytyä, jos kunnat omistavat sidosyksikön osittain. Euroopan yhteisön komission esittämän tulkinnan mukaan sen, että hankintayksikkö omistaa sidosyksiköstä osake-enemmistön, sillä on äänten enemmistö tai oikeus nimittää enemmistö yhtiön hallituksen jäsenistä ei voida katsoa yksinomaiseksi osoitukseksi riittävän valvontavallan laajuudesta. Komissio on kiinnittänyt huomiota siihen, että yhteisomistustilanteissakin valvontavallan on oltava tosiasiallista ja ehdotonta.

Eräät tutkijat (Tampereen seminaari toukokuu 2005) ovat epäilleet sitä, että osakeyhtiö tai kuntayhtymä, jossa on useita omistajia tai jäseniä voisi olla kaikkien valvonnassa siten, kuin sidosyksikköhankintasäännös edellyttää. On esitetty, että yhtiö tai kuntayhtymä voisi olla vain siitä enemmistöosuuden omistavan tai omaavan kunnan valvonnassa siten kuin säännös edellyttää ja vähemmistöosuuden omaavien kuntien olisi kilpailutettava hankinta. Lisäksi on epäilty Teckal- edellytyksien täyttymistä tapauksissa, joissa mikään kunnista ei omista enemmistöä yhtiöstä tai omaa enemmistöä äänistä kuntayhtymästä.

EY-tuomioistuin on ns. Stadt Halle -tapauksessa (C-26/03) linjannut vastaavan valvonnan ja yksityisen omistuksen suhdetta. EY-tuomioistuin katsoi, että vähemmistöosuuden suuruinenkin yksityisen omistus merkitsee, ettei hankintayksikkö voi valvoa kyseistä yhtiötä samalla tavalla kuin omia toimipaikkojaan. Tällainen yritys ei täytä siten sidosyksikköedellytyksiä. Tuomioistuimen mukaan toiminnan yleisen edun tavoitteiden saavuttamiselle ominaiset seikat ja vaatimukset eivät ole samanlaiset yksityisen omistaessa yritystä. Yksityisellä omistuksella on omistukselleen erilaiset tavoitteet.

Oikeuskäytännössä on katsottu, että vaatimusta sidosyksikön toiminnan kohdentumisesta pääasiallisesti omistaviin hankintayksiköihin on tulkittava siten, että hankintayksiköillä on lähes yksinoikeus sidosyksikön palveluihin, urakoihin tai tavaroihin. Jos sidosyksikkö toimii merkittävässä määrin markkinoilla ja tämän osuus ei ole hyvin pieni, hankinnat on kuitenkin kilpailutettava. Oikeuskäytännöstä ei kuitenkaan löydy erityisalojen direktiivin tapaista (20 %) nimenomaisesti mainittua prosentuaalista osuutta.

Sidosyksikkökäsitteen ja käyttöoikeussopimuksen suhteesta ei ole vielä EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksessa ns. Parking Brixen -tapauksessa (C-458/03) on kuitenkin lähdetty siitä, että Teckal-tapauksen sidosyksikköhankintaedellytykset soveltuisivat myös käyttöoikeussopimuksien tekemiseen. Koska julkisasiamiehen kanta on vain ratkaisuehdotus eikä asiasta vielä ole EY-tuomioistuimen kantaa, tulkinta ei ole vielä varma.

### **Yksinoikeuteen perustuvat palveluhankinnat**

Valmistelussa olevan hankintalain 12 §:n mukaan lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät sellaiset palvelut, jotka tehdään toiselta hankintayksiköltä sille lailla, asetuksella tai hallinnollisella määräyksellä annetun yksinoikeuden perusteella.

Ehdotettavan lain sanamuoto antaisi mahdollisuuden laajasti säätää tai määrätä yksinoikeuksia. Yksinoikeuden säätämiseksi tai määräämiseksi asettaa kuitenkin rajoituksia EY:n perustamissopimuksen lojaliteettiperiaate. Jäsenvaltion on lojaliteettiperiaatteen vuoksi pidättäydyttävä sellaisista lainsäädäntötoimista ja muista toimenpiteistä, joilla rajoitetaan perustamissopimuksesta johtuvia yleisiä periaatteita. Perustamissopimuksen yleisiä periaatteita ovat tavaroiden vapaa liikkuvuus, palvelujen tarjoamisen vapaus sekä syrjinnän kieltö. Täten lainsäädäntötoimintaan ei voida myöntää yksinoikeuksia, jos sen on katsottava tarkoittavan syrjimistä tai ilman perusteltua syytä haittaavan tavaroiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta.

EY:n perustamissopimuksen lisäksi yksinoikeuden määräämiselle asettaa rajoituksia perustuslain elinkeinovapaus. Koska perusoikeuksia voidaan perusoikeuksien yleisten rajoitus-edellytyksien mukaan rajoittaa vain lailla, Suomessa säännöstä on tulkittava siten, että yksinoikeus voidaan antaa vain lailla, jos kysymys on tosiasiaa elinkeinovapauden rajoittamisesta.

Hankintalain yksinoikeussäännöksen lisäksi on syytä ottaa huomioon, että perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla.

## **Kuntien yhteistoimintamuodot sekä hankintalainsäädäntö**

### **Hankintalain soveltamisalan ulkopuolella olevat yksinoikeudet sekä kunnan sisäiset sopimukset**

Hankintalain soveltamisessa on perustuslain 124 §:n perusteella selvää, ettei hankintalaki koske sellaisia kuntien välisiä sopimuksia, jotka koskevat julkisia hallintotehtäviä. Julkisella hallintotehtävällä ei tarkoiteta samaa kuin julkisen vallan käytöllä, vaan se ymmärretään laajemmaksi. Julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan oikeuskäytännössä vakiintuneen käsityksen mukaan sitä, että toiselle voidaan yksipuolisesti lain nojalla antaa velvoittava määräys tai päättää yksipuolisesti toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan perustuslain 124 §:n perustelujen mukaan laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi rakennusvalvontaviranomaiselle säädetyt lupa- ja valvontatehtävät.

Hankintalain soveltamisen ulkopuolelle jäävät myös sellaiset tapaukset, joissa kunta käyttää sellaisen kuntayhtymän lakisääteisiä palveluja, johon sen on lain perusteella kuuluttava (erityishuolto, erikoissairaanhoido, maakuntien liitto), koska näissä on kysymys lakiin perustuvasta velvoitteesta. Tilanne on kuitenkin eri, jos on kyse kuntayhtymälle vapaaehtoisesti siirretyistä tehtävistä tai jos kunta ostaa palveluja muilta kuntayhtymiltä.

Koska hankintalakia sovelletaan kahden erillisen oikeushenkilön välisiin sopimuksiin, kunnan omassa organisaation sisäiset sopimukset, esimerkiksi kunnan ja sen liikelaitoksen väliset, eivät ole lain soveltamisalan piirissä. Hankintalakia kuitenkin sovelletaan, jos kunta päättää järjestää tarjouskilpailun, vaikka kunnan oma yksikkö tai kuntayhtymä osallistuu tarjouskilpaan.



## Hankintalain soveltamisalan rajat muissa tehtävissä

Muilla kuin julkisella hallintotehtävällä lain tai sen nojalla annetulla yksinoikeustehtävällä tarkoitetaan esimerkiksi palkka- ja tietohallintotehtäviä, hoidon ja huollon antamista vanhainkodissa ja tuki- ja palveluasunnoissa. Nämä tehtävät eivät edellytä, että tehtävän suorittaa viranomainen.

Näitä muita koskevia kuntien välisiä muita sopimuksia tai järjestelyjä on tulkittava ensinnäkin hankintalain hankintasopimus- ja käyttöoikeussopimuskäsitteiden perusteella sekä näiden edellytyksien täyttyessä erityisesti sidosyksikköhanakäsitteen perusteella.

Hankintasopimusmäärittelyn perusteella näyttäisi siltä, että kaikenlaiset yhteistoiminnan sopimustyytit voivat olla hankintalainsäädännön soveltamisen piirissä. Ainoa sopimustyyppi joka näyttäisi kuitenkin voitavan suurimmaksi osaksi rajata hankintalain ulkopuolelle, on yhteisen viranhaltijan malliin perustuva yhteistoiminta, koska kuntalain 46 §:ssä edellytetään, että virkasuhteeseen liittyy julkisen vallan käyttöä. Yhteistä virkaa ei siten tulisi perustaa pelkästään sellaisten tehtävien hoitoon, jossa ei käytetä julkista valtaa. Yhteinen viranhaltija voi kuitenkin hoitaa muitakin kuin julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä, joten yhdistettynä tämäkin sopimustyyppi voi olla muiden kuin viranomaistehtävien osalta olla hankintalain alaista.

Muiden sopimustyyppien osalta ei voida katsoa, että jokin muu kuntalain 10 luvussa tarkoitettu yhteistoimintasopimusmuoto tai yhteisen yksityisoikeudellisen yhtiön perustaminen olisi suoraan sopimustyyppinsä perusteella hankintalainsäädännön soveltamisalan ulko- tai sisäpuolella.

Hankintasopimusmääritelmään liittyvän jakamattoman kokonaisuuden vaatimuksen perusteella voidaan soveltamisalan ulkopuolelle rajata ainoastaan sellaiset tehtävät, joissa on kyse julkiseen hallintotehtävän tai lailla tai sen nojalla annettuun muuhun yksinoikeuden hoitoon liittyvistä muista tehtävistä. Lisäksi pääosan yhteistoimintasopimuksesta tulisi koostua yksinoikeudesta ja muun tulisi muodostaa sellaisen osan, jota ei objektiivisesti arvioiden olisi järkevää hoitaa erillisenä tehtävänä.

Hankintasopimuksen kaupallisen luonteen perusteella tarkastelussa yhteistoimintamuodoissa on eroavaisuuksia. Kaupallisen luonteen kriteereinä ovat oikeuskäytännön perusteella taloudellinen riski ja vastikkeen maksutapa. Hangon ambulanssitapauksen perusteella näyttäisi selvältä, ettei muita kuin viranomaistehtäviä koskevia ostopalveluja voida sulkea pois hankintasopimuksen määritelmästä vaikka vastike muodostuisikin kokonaissummasta. Kaupallinen luonne korostuu myös entisestään, jos on kyse tuotteistetusta palvelusta. Epävarmaa on sen sijaan tapaukset, jos kulut jaetaan täysin kuntien välillä käytön tai asiakkaiden perusteella, koska tällöin taloudellisen voiton mahdollisuus ei ole toiminnassa korostunut.

Yhteisen toimielimen- tai vapaaehtoisien kuntayhtymä-mallin perusteella järjestetyssä yhteistoiminnassa kaupallinen luonne ei ole myöskään selvä. Kuntien laskutusperusteet sekä kuntayhtymien jäsenkuntalaskutuksen perusteet ovat varsin erilaisia. Käytössä on ainakin asukasluke-, toimenpide- ja käyttöpohjaista laskutusta sekä tuotteistukseen perustuvaa laskutusta. Eniten kaupallista luonnetta on tuotteistetuissa laskutuksessa.

Taloudellisen riskin perusteella arvioituna kokonaissummaan ja tuotteistukseen perustuvissa korvausjärjestelmissä riski on tuottajalla. Kuntayhtymissä riski ei välttämättä siirry, koska kuntayhtymä voi perussopimuksensa perusteella olla oikeus muuttaa laskutusperusteitaan ja korottaa maksuja tai periä summan muutoin perussopimuksen perusteella. Lisäksi kunnat vastaavat kuntalain nojalla viimekädessä kuntayhtymän menoista.

Yhteisen toimielimen mallissa, samoin kuin kuntien välisissä ostopalveluissa, korvausjärjestelmät perustuvat sopimukseen, joten näissä voi korvaustavasta riippuen taloudellinen riski olla tuottajalla eikä riskin siirtymisestä voida siten suoraan sopimustyyppin perusteella päätellä mitään. Ostopalveluissa kaupallisen toiminnan luonne on korostunut, koska

yleensä tällöin korvausperusteena ovat tuotteistetut palvelut ja myyvällä kunnalla on samanlainen riski kuin yksityisellä palvelujen tuottajalla.

Kuntayhtymien tuottamien palvelujen osalta on lisäksi huomioitava se, että osa kuntayhtymän tehtävistä voi olla nimenomaisesti mainittu kuntayhtymän perussopimuksessa ja osan tehtävistä kuntayhtymä voi suorittaa jäsenkuntansa kanssa tehdyllä erillisellä sopimuksella. Perussopimuksessa on yleensä annettu kunnille mahdollisuus sopimukseen perustuen siirtää kuntayhtymille muitakin tehtäviä kuin niitä, jotka on nimenomaisesti mainittu perussopimuksessa. Tällöin korvausperuste on yleensä jätetty jollain tavoin avoimeksi. Mm. hankintalakia koskevassa hallituksen esityksessä on kiinnitetty huomioita tähän jakoon ja katsottu, että tällä voi olla merkitystä hankinnan kaupallisen luonteen määrittelyssä. Näiden osalta voi olla vaikea muissa kuin viranomaistehtävissä katsoa, ettei kyse ole kaupallisesta toiminnasta.

Osakeyhtiöpohjainen yhteistoiminta eroaa kuntayhtymästä siinä, että yhtiön joutuessa konkurssiin kunnalla ei ole velkojen suoritusvelvollisuutta muutoin kuin antamiensa takauksien perusteella. Osakeyhtiön perustamista ja osakeomistusta rajaavat kunnan toimialan rajoitusperusteet. Niiden pohjalta kunta voi perustaa osakeyhtiön tai olla osakeyhtiön osakkeenomistajana lähinnä sellaisessa yhtiössä, jonka tarkoituksena on edistää samanlaisia tarkoituksia kuin kunnassa. Tehtävältä edellytetään siten mm. yleishyödyllisyyttä, paikallisuutta, suhteellisuus- ja tarkoituksensidonnaisuusperiaatteiden täyttymistä. Puhtaasti voittoa tavoittelevan yhtiön perustaminen ei kuulu kunnan toimialaan.

Vaikka toimialasäännös rajaa kunnan osakeomistusta sekä kuntien välisen osakeyhtiön perustamista, ei niiden perusteella voida sulkea osakeyhtiöiltä tehtyjä hankintoja kaupallisen luonteen perusteella hankintalain ulkopuolelle. Hankinnan kaupallista luonnetta on tulkittava samoin tavoin kuin muidenkin yhteistoimintamuotojen eli vastikkeen maksun ja taloudellisen riskin siirtymisen perusteella.

Vaikka käyttöoikeussopimuksen osalta samanlaista tulkintaa ei ole saatavissa oikeuskäytännöstä on todennäköistä, että järjestelyjä tulkitaan samalla tavoin.

### **Hallinnollinen uudelleenjärjestely**

Komissio on pääkaupunkiseudun aloitteen perusteella esittänyt tulkinnan, jonka mukaan esimerkiksi tehtävien siirtämisessä sitä varten perustetulle erilliselle oikeushenkilölle, kuten kuntayhtymälle, on kyse toimintojen uudelleen organisoinnista. Kuntien välisissä sopimuksissa voi siten olla kysymys myös hallinnon tai toiminnan uudelleenjärjestelystä.

Oikeuskäytännössä on hankintasopimuksen ja hallinnollisen uudelleenjärjestelyn rajaa arvioitu järjestelyn kaupallisen tarkoituksen ja luonteen perusteella. Oikeuskäytännössä on kiinnitetty mm. huomiota siihen, millaisen kokonaisuuden järjestely muodostaa ja kenellä on riski toiminnasta. Sopimusjärjestelyssä on katsottu olevan kysymys toiminnan uudelleenjärjestelystä, jos kokonaisuutena arvioiden sopimuksen tarkoituksena, taloudellisena luonteena ja osapuolten velvollisuudet ja oikeudet huomioon ottaen kyse on hallinnollisesta uudelleenjärjestelystä.

Hallinnon uudelleen järjestelystä ei ole säädetty hankintadirektiiveistä eikä siitä ole saatavissa selvää tulkintaa EY-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja kotimaisissa ratkaisuissa on kuitenkin viitattu mahdollisuuteen järjestää hallintoa hankintalainsäädännön soveltumatta tällaisiin tapauksiin. Sidosyksikköhankintakäsitteen perusteella on kuitenkin selvää, että kunnalla tulee olla uudessa yksikössä valvontavaltaa eikä yksikössä voi olla yksityistä omistusta.

### **Sidosyksikköhankinnan edellytykset ja yhteistoiminta**

Sidosyksikköhankintasäännöksen soveltaminen edellyttää, että sidosyksikön toiminta on samalla tavoin kunnan valvonnassa kuin omat toimipaikat ja että sidosyksikön toiminta



kohdistuu pääosin niihin kuntiin, joiden määräysvallassa se on.

### Valvonta

EY-tuomioistuin sekä komissio ovat useaan otteeseen tuoneet esille, että hankintalainsäädäntö on neutraali eri tuottamistapojen välillä. Tämän perusteella ei siis voida päätellä, että kuntalain 10 luvussa mainitut yhteistyömuodot olisivat osakeyhtiömallia paremmassa asemassa.

Stadt Halle -tapauksen perusteella näyttäisi selvältä, että yksityinen omistus sulkee pois sidosyksikköhankintasäännöksen soveltamisen. Siten ulkopuolinen hankinta olisi kilpailutettava. EY-tuomioistuimessa on kuitenkin vireillä joitakin tapauksia, joissa tulee tulkittavaksi, voisiko kuitenkin joissakin tapauksessa toisenlainenkin tulkinta olla mahdollinen.

Lisäksi näyttäisi selvältä, ettei kysymys voi olla hankinnasta tai palveluja koskevasta käyttöoikeussopimuksesta, kun kunta omistaa yhtiön kokonaisuudessaan ja tekee tältä hankinto- ja antaa sille palveluja koskevan käyttöoikeuden, jos yhtiö ei toimi markkinoilla.

Osaomistuksen perusteella tulkinta on kuitenkin vaikeampi. Oikeuskäytännöstä ei voida saada tulkintaa, kuinka suuren kunnan määräysvallan tai omistuksen tulisi olla. Komissio on omissa kannanotoissa painottanut sitä, että prosentuaalisten osuuksien sijaan tulisi sidosyksikköhankintasäännöksiä tulkittaessa kiinnittää huomiota, millaisen kokonaisuuden sopimus tai järjestely muodostaa.

Kuntalain 10 luvun yhteistoimintamuodoista selvimmän valvonnan voidaan tulkita olevan samanlainen yhteisen viranhaltijan kautta järjestetyssä yhteistoiminnassa, koska tällainen viranhaltija on velvollinen noudattamaan molempien kuntien antamia ohjeita vaikka vain toinen kunta vastaa työntäjän velvollisuuksista. Lisäksi yhteiseen toimielimeen perustuvassa yhteistoiminnassa valvonta- ja ohjausmahdollisuus on selkeästi olemassa. Kuntien välisissä ostopalveluissa valvonta- ja ohjausmahdollisuudet ovat samantapaiset kuin ostopalveluissa yksityisiltä.

Kuntayhtymän ja osakeyhtiön osalta ei ole valvontamahdollisuuksissa huomattavia eroja. Kuntayhtymän ja osakeyhtiön toiminnasta vastaavalla hallituksella on samanlainen juridinen vastuu. Kuntayhtymän ja osakeyhtiön hallituksen jäsenten on toiminnassaan toimitettava ensisijassa yhtiön parhaaksi eikä pelkästään omistajansa määräyksien mukaisesti. Molemmissa tapauksissa kunnanhallitus voi antaa kuntalain 23 §:n perusteella kuntaa edustaville jäsenille ohjeita. Kuntayhtymä poikkeaa siinä, että kunnilla on perussopimuksen mukainen viimekätinen vastuu kuntayhtymän veloista. Yhtiön veloista kunnalla ei ole lain perusteella samanlaista vastuuta. Käytännössä monet kunnat ovat taanneet kuitenkin yhtiöiden velkoja, joten tosiasiallisesti vastuut useissa tapauksissa muistuttavat toisiaan.

Tapauksissa, jossa kuntayhtymä tekee sopimuksen kunnan kanssa muista kuin perussopimuksessa mainituista tehtävistä, valvontavalta poikkeaa siitä, että tehtävä olisi perussopimuksessa mainittu. Jos kysymys ei ole osatehtävästä, ei kuntayhtymän päätöksenteossa ole otettu huomioon tällaisen tehtävän merkitystä äänivaltaan. Täten tällaisissa tapauksissa vaikea perustella, että valvontavalta olisi edes lähtökohtaisesti samanlainen kuin kunnan omaan toimintaan.

Koska Suomen kaltaisia vastaavia yhteistoimintamuotoja ei ole käsitelty EY-tuomioistuimessa, sidosyksikköhankintasäännöksen edellytyksen täyttymisestä ei ole saatavissa tulkintaa.

### Toiminnan kohdistuminen pääosin kuntiin, joiden määräysvallassa se on

Oikeuskäytännöstä ei ole löydettävissä mitään prosenttimäärää, missä suhteessa toiminnan tulee kohdistua kuntiin joiden määräysvallassa se on ja missä määrin sidosyksikkö voi toimia markkinoilla menettämättä asemaansa sidosyksikkönä. Sidosyksikön toiminnan pääasiallista kohdistumista kuntiin on peilattu sekä sidosyksikön asemaan markkinoilla sekä

markkinoille tuotetun toiminnan osuuden koko sidosyksikön toimintaan perusteella. Jos sidosyksikön toiminta on markkinoihin nähden vähäistä eikä tällainen toiminta muodosta kuin erittäin pienen osan sen toiminnasta, kunta voi hankkia ja antaa sille käyttöoikeuden ilman kilpailuttamista.

Kuntalain yhteistoimintamuotojen sopimustyyppien perusteella ei voida päätellä, missä määrin kysymys on markkinoille tuotetuista tavaroista, palveluista ja urakoista. Markkinoilla olo on sidoksissa toiminnan sisältöön.

## Yhteenveto

Karkeana pääsääntönä on, että hankintalakia sovelletaan hankittaessa erilliseltä juridiselta oikeushenkilöltä muita kuin julkisia hallintotehtäviä koskevia palveluita sekä, tavaroita ja urakoita paitsi, jos lailla tai hallinnollisella määräyksellä tehtävä on annettu tämän tahon tehtäväksi tai kunta omistaa tämän erillisen oikeushenkilön kokonaisuudessaan tai määräenemmistön eikä tämä oikeushenkilö toimi markkinoilla. Hankintaan verrattavana on pidettävä tehtävän antamista (käyttöoikeussopimus) erillisen oikeushenkilön tehtäväksi.

### Hankintalakia ei sovelleta

- oma toiminta
- ”ostot liikelaitokselta”
- julkiset hallintotehtävät ja niihin kuuluvat jakamattoman kokonaisuuden muodostavat tehtävät
- yhteinen viranhaltija edellyttäen, että on kyse julkisesta hallintotehtävästä tai siihen kuuluvasta jakamattomasta kokonaisuudesta
- pakollisen kuntayhtymän lakisääteiset tehtävät edellyttäen, ettei kunta ole päättänyt järjestää tarjouskilpailua
- täysin kunnan omistuksessa oleva osakeyhtiö, joka ei toimi markkinoilla
- ostot yhtiöltä tai yhteisöltä, josta kunta omistaa määräenemmistön ja joka ei toimi markkinoilla eikä siinä ole yksityistä omistusta

### Hankintalakia sovelletaan

- kunta hankkii palveluja/tavaroita/urakoita muulta kuin sellaiselta kuntayhtymältä, jonka jäsen se on (esimerkiksi toiselta sairaanhoitopiiriltä) eikä kyse ole julkisesta hallintotehtävästä
- kunta tai kuntayhtymä hankkii palveluja/tavaroita/urakoita toiselta kunnalta tai kuntayhtymältä ( kunta toiselta kunnalta, sairaanhoitopiiri sairaanhoitopiiriltä) edellyttäen, ettei kyse ole julkisesta hallintotehtävästä tai siihen liittyvästä jakamattomasta kokonaisuudesta
- ostot kuntayhtymältä, jossa kunnan omistus tai määräysvalta ei muodosta enemmistöä, mutta kuntayhtymä toimii markkinoilla (Teckal)
- ostot kuntayhtymältä tapauksissa, jossa tehtävää ei ole mainittu perussopimuksessa eikä oteta huomioon päätösvaltaa jaettaessa
- ostot yhtiöltä tai yhteisöltä, jossa on yksityistä omistusta (Stadt Halle)
- ostot yhtiöltä tai yhteisöltä, johon yksityinen voi tulla mukaan (Coname?)

### Epävarmaa, sovelletaanko hankintalakia

- ostot vapaaehtoiselta kuntayhtymältä, jossa kunnan omistus tai määräysvalta ei muodosta enemmistöä vaikka kuntayhtymä ei toimi markkinoilla
- yhteiseen toimielimeen perustuva yhteistoiminta muissa kuin julkisissa hallintotehtävissä, jos kunnalla ei ole oikeutta nimittää enemmistöä toimielimen jäsenistä

- ostot yhtiöltä tai yhteisöltä, jossa kunnan omistus tai määräysvalta ei muodosta enemmistöä
- muun kuin julkisen hallintotehtävän siirtäminen kuntayhtymälle siten, että tällä on oikeus saada siitä korvaus kolmannelta (Hinte/Coname)
- muun kuin julkisen hallintotehtävän siirtäminen toiselle oikeushenkilölle tapauksessa, jossa tehtävän hoitoon on potentiaalisia muita halukkaita (Coname-tapaus, erityisesti julkisiamiehen ehdotus)