

KUNTAYHTIÖ

Janne Ruohonen - Veikko Vahtera - Seppo Penttilä

ALMA TALENT - Helsinki 2021

Tilaa Kuntayhtiö Alma Talent Shopista: shop.almatalent.fi

2., uudistettu painos

Copyright © 2021 Alma Talent Oy ja tekijät
Yhteistyössä Lakimiesliiton Kustannus

ISBN 978-952-14-4385-5
ISBN 978-952-14-4386-2 (verkkokirja)

Kansi: Outi Pallari
Taitto: Marja-Leena Saari

Paino: BALTO print Liettua 2021

Anna palautetta kirjasta: kustannustoimitus@almatalent.fi

Esipuhe 2. painokseen

Kuntayhtiö-teos on toivomallamme tavalla tavoittanut kuntayhtiöiden hallitukset ja omistajaohjauksesta vastaavat henkilöt. Kuntayhtiöihin vaikuttava sääntely kehittyy jatkuvasti. Kirja on kauttaaltaan päivitetty huomioimalla lainsäädännössä ja kuntayhtiöiden toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset.

Kuntayhtiön *hallitustyöskentelyn* oikeudellisia kysymyksiä on tarkasteltu aikaisempaa seikkaperäisemmin sekä syvennetty kuntayhtiön hallituksen asiantuntemusta ja tasa-arvovaatimusta koskevia osioita. Myös hallituksen jäsenten esteellisyysskysymyksiä on uudessa painoksessa käsitelty seikkaperäisesti. Kunnan *omistajaohjausta* sekä konserniohjetta koskevat luvut on kokonaisuudessaan päivitetty. Muun muassa kuntien corporate governance -ohjeistuksia on käyty läpi aiempaa syvällisemmin. *Verotuksen* osalta muun muassa konserniverotusta ja varainsiirtoverotusta koskevat osiot on päivitetty. Uudessa painoksessa on otettu huomioon uusin ratkaisukäytäntö sekä uusimmat kuntayhtiöitä koskevat tilastot. Päivitys varmistaa sen, että kirjan käyttäjillä on saatavilla ajantasainen ja luotettava kuva kuntayhtiöitä koskevista säännöksistä ja käytänteistä. Kirjan kirjoitusvastuun jako on säilynyt ennallaan.

Kiitämme kirjan lukijoita saamastamme palautteesta, joka on auttanut meitä terävöittämään argumentaatiota ja täsmentämään joitakin kannanottojamme. Yritysjuridiikan väitöskirjatutkija Lassi Salminen on jälleen avustanut tilastoaineistoa koskevien osuuksien päivittä-

misessä. Kiitämme häntä avusta. Kiitämme yhteistyöstä Alma Talentin sisältöpäällikkö Arja Lappeteläistä sekä kustannustoimittaja Inka Remonen-Niitepöldiä.

Tampereella 24.5.2021

Janne Ruohonen, Veikko Vahtera ja Seppo Penttilä

Esipuhe 1. painokseen

Kuntayhtiöiden määrä ja merkitys kuntien palveluiden tuottajana sekä kuntien liiketoiminnan ja omaisuuden hallinnoimisessa on lisääntynyt viimeisen vuosikymmenen aikana. Tämä on herättänyt kysymyksiä siitä, miten kuntayhtiöitä tulisi johtaa sekä miten osakeyhtiöiden yritystoiminnalliset piirteet ja kuntaomistajan julkisoikeudellinen tausta voidaan mielekkäästi sovittaa yhteen. Tarve kuntakonsernien kokonaisedun varmistamiseen, kuntayhtiöiden asian-
tuntevaan omistajaohjaukseen ja kuntaomistajan riittävään tiedon-
saantiin kuntayhtiöstä on tunnistettu myös vuoden 2015 kuntalain säännöksissä.

Kuntayhtiöiden hyvä hallinnointi edellyttää paitsi useiden eri oikeudenalojen tuntemusta myös kunta- ja yritystoiminnan käytäntöiden hallitsemista. Kirjassamme tarkastellaan kuntayhtiötä koskevia oikeudenaloja ja niihin liittyviä toimintakäytänteitä monista näkökulmista: kuntayhtiön johdon, omistajaohjauksen ja kuntalaisten näkökulmista.

Kirjan kirjoitusvastuu on jakaantunut kirjoittajien välillä seuraavasti: Janne Ruohonen on kirjoittanut luvut 1, 2, 4, 5 (pl. 5.6) ja 8, Veikko Vahtera luvut 3, 6 ja alaluvun 5.6 ja Seppo Penttilä luvun 7.

Yritysjuridiikan tutkimusavustaja, kauppat. yo Lassi Salminen on laatinut tutkimusta varten kuntayhtiöiden yhtiöittämisselvityksiä, yhtiöjärjestys- ja osakassopimusanalyysjä sekä kerännyt muita tutkimus- ja tilastoaineistoja. Kiitämme häntä avusta. Kiitämme yhteistyöstä myös Alma Talentin sisältöpäällikkö Arja Lappeteläistä sekä kustannustoimittaja Katja Kolulaa.

Toivomme, että kuntayhtiöiden hallinnoinnin parantamiseen liittyvä viestimme tavoittaisi kirjan tärkeimmän kohdeyleisön – kuntayhtiöiden hallitukset ja toimivan johdon sekä kuntayhtiöitä koskevien päätösten tekijät.

Tampereella 1.9.2017

Janne Ruohonen, Veikko Vahtera ja Seppo Penttilä

Sisällys

| | |
|--|------|
| ESIPUHE 2. PAINOKSEEN | V |
| ESIPUHE 1. PAINOKSEEN | VII |
| LYHENTEET | XVII |
| | |
| 1 JOHDANTO KUNTAYHTIÖIHIN | 1 |
| 1.1 Kuntayhtiöt 2020-luvulla | 1 |
| 1.2 Osakeyhtiön ominaispiirteet | 9 |
| 1.3 Liiketoiminnan harjoittaminen kuntayhtiössä | 11 |
| 1.4 Hallitustyöskentelyn kehittäminen | 12 |
| 1.5 Kuntayhtiötilastoja | 14 |
| 1.6 Yhtiöittäminen mahdollisuutena | 17 |
| | |
| 2 TOIMINNAN YHTIÖITTÄMINEN | 19 |
| 2.1 Yleistä yhtiöittämisestä | 19 |
| 2.2 Kuntayhtiö ja yhtiöittämisvelvollisuus | 22 |
| 2.2.1 Lähtökohtia | 22 |
| 2.2.2 Yhtiöittäminen – velvollisuus vai mahdollisuus? | 24 |
| 2.2.3 Toiminta kilpailluilla markkinoilla ja yhtiöittämisvelvollisuuden poikkeukset | 27 |
| 2.2.4 Erityisesti vähäisen toiminnan arvioinnista | 29 |
| 2.2.5 Markkinaperusteinen hinnoittelu | 30 |
| 2.3 Kilpailuneutraliteetti yksityisen ja julkisen toimijan välillä | 33 |
| 2.3.1 Kunnat ja kilpailulain muutokset | 33 |

| | | |
|------------|--|-----------|
| 2.3.2 | Kilpailun tasapuolisuuden turvaaminen – kilpailu- ja kuluttajaviraston rooli | 34 |
| 2.3.3 | Selvitys- ja valvontatyökalut – oma-aloitteinen valvonta ja toimenpidepyyntö | 39 |
| 2.3.4 | Kirjanpidon eriyttämisvelvollisuus | 41 |
| 2.4 | Yhtiöittämisen vaihtoehdot | 43 |
| 2.5 | Yhtiöittämiset – kymmenen suurinta kaupunkia . . . | 46 |
| 3 | KUNTAYHTIÖN TOIMIELIMET JA NIIDEN TEHTÄVÄT | 55 |
| 3.1 | Yhtiön organisaatorakenne ja siihen vaikuttavat tekijät | 55 |
| 3.2 | Yhtiökokous | 56 |
| 3.2.1 | Yhtiökokous päätöksentekijänä | 56 |
| 3.2.2 | Osakkeenomistajien osallistuminen yhtiökokoukseen | 59 |
| 3.2.3 | Päätöksenteko yhtiökokouksessa ja yksimielisten osakkeenomistajien päätös | 61 |
| 3.2.4 | Yhtiökokouksen paikka ja koollekutsuminen . . . | 65 |
| 3.2.5 | Menettely yhtiökokouksessa | 67 |
| 3.2.6 | Muiden kuin osakkeenomistajien ja heidän edustajiensa osallistuminen yhtiökokoukseen . . . | 69 |
| 3.2.7 | Yhtiöjärjestyksen muuttamista koskeva päätös . . | 71 |
| 3.3 | Hallitus | 72 |
| 3.3.1 | Hallituksen tehtävät | 72 |
| 3.3.2 | Hallituksen työnjako | 75 |
| 3.3.3 | Kelpoisuus kuntayhtiön hallitukseen | 76 |
| 3.3.4 | Hallituksen jäsenen valinta ja hallituksen kokoonpano | 78 |
| 3.3.5 | Hallituksen jäsenen perehtyminen yhtiöön | 79 |
| 3.3.6 | Kuntayhtiön hallituksen jäsenen rooli omistajakunnan hallinnossa | 80 |
| 3.3.7 | Hallituksen päätöksenteko ja päätöksentekoprosessi | 82 |
| 3.3.8 | Hallituksen kokoukseen osallistujat | 85 |
| 3.3.9 | Hallituksen kokouksen pöytäkirja ja päätöksen vastustaminen | 86 |

| | | |
|------------|---|------------|
| 3.3.10 | Hallituksen jäsenen toimikausi, ero ja erottaminen | 90 |
| 3.3.11 | Hallituksen täydentäminen | 93 |
| 3.3.12 | Hallituksen työjärjestys ja kokousmenettely | 94 |
| 3.3.13 | Kuntayhtiön hallituksen puheenjohtaja | 96 |
| 3.3.14 | Hallituksen jäsenelle maksettava palkkio | 98 |
| 3.3.15 | Hallituksen ja toimitusjohtajan velvollisuus edistää yhtiön etua | 100 |
| 3.3.16 | Toiminnan tarkoituksesta tai toimialamääräyksestä poikkeavan päätöksen tekeminen | 104 |
| 3.4 | Kuntayhtiön hallituksen muodostaminen | 105 |
| 3.4.1 | Lähtökohdat | 105 |
| 3.4.2 | Kunnan tytäryhtiön hallituksen kokoonpanoa koskeva säännös ja suositukset | 107 |
| 3.4.3 | Kuntayhtiön hallituksen soveltuvien jäsenten kartoittaminen | 110 |
| 3.4.4 | Kuntayhtiön hallituksen sopiva koko | 111 |
| 3.4.5 | Kuntayhtiön jäsenten sukupuolijakauma | 113 |
| 3.4.6 | Kuntayhtiön hallituksessa tarvittavia osaamisalueita | 116 |
| 3.4.7 | Kuntayhtiön hallituskokoonpanon tarkasteleminen kokonaisuutena | 118 |
| 3.4.8 | Millainen hallitus kuntayhtiöihin tulisi valita? . | 119 |
| 3.4.9 | Kunnan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden valinta konserniyhtiön hallituksen jäseneksi – esteellisyystilanteiden arviointia | 122 |
| 3.4.10 | Kunnan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden valinta muun kuin konserniyhtiön hallituksen jäseneksi | 127 |
| 3.4.11 | Kunnan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden hallitusjäsenyyksien synnyttämien kaksoisroolien hyödyt ja haitat | 129 |
| 3.5 | Toimitusjohtaja | 133 |
| 3.5.1 | Toimitusjohtajan tehtävät | 133 |

| | | |
|------------|---|------------|
| 3.5.2 | Hallituksen ja toimitusjohtajan välinen tehtävienjako | 135 |
| 3.5.3 | Hallituksen ja toimitusjohtajan ristiriita-tilanteet | 138 |
| 3.5.4 | Toimitusjohtajan valinta, eroaminen ja erottaminen | 139 |
| 3.5.5 | Toimitusjohtajan palkitseminen | 141 |
| 3.5.6 | Toimitusjohtajasopimuksen tekeminen. | 142 |
| 3.6 | Kuntayhtiön johdon velvollisuuksista | 145 |
| 3.6.1 | Kuntayhtiön johdon esteellisyys kuntayhtiön päätöksenteossa. | 145 |
| 3.6.2 | Kuntayhtiön johdon esteellisyys kunnan viranhaltijana tai kunnan päätöksenteossa. | 147 |
| 3.6.3 | Kuntayhtiön johdon valvontavastuu | 149 |
| 3.6.4 | Tehtävien siirtäminen toiselle toimielimelle | 151 |
| 3.6.5 | Kuntayhtiön edustaminen | 153 |
| 3.7 | Hallituksen ja toimitusjohtajan vahingonkorvaus-velvollisuus | 155 |
| 3.7.1 | Vastuun lähtökohdat | 155 |
| 3.7.2 | Johdon jäsenten huolellisuuden arvioiminen. | 156 |
| 3.7.3 | Hallituksen jäsenen ja toimitusjohtajan vahingonkorvausvastuu tehdyistä päätöksistä | 157 |
| 3.7.4 | Yhtiön johdon velvollisuus tuntea osakeyhtiölain säännökset sekä yhtiöjärjestys. | 158 |
| 3.7.5 | Vastuuvapauspäätöksen vaikutus johdon vahingonkorvausvastuuseen | 159 |
| 3.7.6 | Kuntayhtiön johdon vastuuvakuutus | 163 |
| 3.8 | Kuntayhtiön tilintarkastus | 164 |
| 3.9 | Osakeyhtiön pääomajärjestelmä ja varojen jakaminen | 170 |
| 3.9.1 | Pääoman pysyvyyden periaate ja velkojain-suoja. | 170 |
| 3.9.2 | Varojen jakamista koskevan sääntelyn pääpiirteet. | 171 |
| 3.9.3 | Varojenjakopäätöksen tekeminen | 174 |

| | | |
|-------------|--|-----|
| 3.10 | Kuntaomisteiset asunto-osakeyhtiöt ja keskinäiset kiinteistöosakeyhtiöt | 176 |
| 3.10.1 | Asunto-osakeyhtiön ja keskinäisen kiinteistöosakeyhtiön tunnuspiirteet | 176 |
| 3.10.2 | Asunto-osakeyhtiön toimielimet ja niiden tehtävät | 178 |
| 3.10.3 | Yhtiövastike ja osakkeenomistajan keskeiset velvollisuudet | 180 |
| 3.10.4 | Yhtiön kunnossapitovelvollisuus | 181 |
| 4 | KUNNAN OMISTAJAOHJAUS | 183 |
| 4.1 | Omistajaohjauksen sääntely | 183 |
| 4.2 | Omistajaohjaus – yhtiö- ja kuntaoikeuden rajapintakysymyksiä | 186 |
| 4.3 | Kuntastrategia, omistajapolitiikka ja konserni-johto | 191 |
| 4.4 | Kuntakonsernin kokonaisuus | 194 |
| 4.5 | Perustamissopimus | 198 |
| 4.6 | Yhtiöjärjestys | 200 |
| 4.6.1 | Yhtiöjärjestyksen pakolliset ja vapaaehtoiset määräykset | 200 |
| 4.6.2 | Toiminnan tarkoitus- ja toimialamääräys | 204 |
| 4.6.3 | Eräistä osakepääoma- ja varojenjako- määräyksistä | 213 |
| 4.6.4 | Hallitusta ja toimitusjohtajaa koskevat määräykset | 214 |
| 4.6.5 | Toimivallanjakoa toimielinten välillä koskevat määräykset | 217 |
| 4.6.6 | Päätöksentekoon ja edustamiseen liittyvät määräykset | 218 |
| 4.6.7 | Vaihdannanrajoituslausekkeita koskevat määräykset | 221 |
| 4.7 | Osakassopimus | 224 |
| 4.7.1 | Osakassopimuksen suhde yhtiöjärjestykseen | 224 |

| | | |
|------------|---|------------|
| 4.7.2 | Osakeyhtiön hallinnon järjestäminen ja päätöksentekoaasiat | 228 |
| 4.7.3 | Osakkeiden myynti- ja luovutustilanteet. | 230 |
| 4.7.4 | Varojen käyttö ja osingonjakopolitiikka | 233 |
| 4.7.5 | Eräitä muita keskeisiä ehtoja | 235 |
| 4.8 | Ohjeiden antaminen yhtiökokousedustajille | 238 |
| 4.9 | Muu määräysvallan käyttö ja epäasiallisen omistajaohjauksen arviointi. | 240 |
| 5 | KONSERNIOHJE OMISTAJAOHJAUKSESSA | 243 |
| 5.1 | Konserniohje omistajaohjauksen välineenä. | 243 |
| 5.2 | Konserniohjeen juridinen sitovuus | 246 |
| 5.3 | Konserniohjeen sisältö | 253 |
| 5.3.1 | Konserniohjeen sääntely | 253 |
| 5.3.2 | Kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelu ja ohjaus. | 254 |
| 5.3.3 | Konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä | 256 |
| 5.3.4 | Tiedottamisesta ja kunnan luottamus- henkilöiden tietojensaantioikeuden turvaamisesta | 258 |
| 5.3.5 | Velvollisuudesta hankkia kunnan kanta asiaan ennen päätöksentekoa (ennakkokäsitys) | 261 |
| 5.3.6 | Konsernin sisäisiä palveluista | 266 |
| 5.3.7 | Kuntayhtiöiden hallitusten kokoonpanosta ja nimittämisestä. | 267 |
| 5.3.8 | Kuntayhtiöiden hyvästä hallinto- ja johtamistavasta. | 272 |
| 5.3.9 | Eräitä muita keskeisiä konserniohjeen määräyksiä | 276 |
| 5.4 | Konserniohjeen laatimisessa huomioitavaa | 279 |
| 5.5 | Omistajaohjauksen erityispiirteet kunnan ollessa vähemmistöomistajana | 280 |

| | | |
|------------|--|-----|
| 5.6 | Tavoitteiden asettaminen ja niiden toteutumisen seuranta | 283 |
| 5.6.1 | Valtuuston kuntayhtiöille asettamat taloudelliset tavoitteet | 283 |
| 5.6.2 | Tilinpäätös ja toimintakertomus kuntayhtiöille asetettujen tavoitteiden toteutumisen osoittajana | 289 |
| 5.6.3 | Tarkastuslautakunta kuntayhtiöiden ja omistajaohjauksen arvioitsijana | 290 |
| 6 | KUNTAYHTIÖN TIETOJEN JULKISUUS JA AVOIMUUDEN EDISTÄMINEN | 299 |
| 6.1 | Kuntayhtiön asiakirjojen julkisuutta määrittävät normit | 299 |
| 6.2 | Oikeus saada kuntayhtiötä koskevaa tietoa | 303 |
| 6.2.1 | Lähtökohdat | 303 |
| 6.2.2 | Osakkeenomistajan tiedonsaantioikeus | 303 |
| 6.2.3 | Tarkastuslautakunnan tiedonsaantioikeus | 308 |
| 6.2.4 | Kunnan tilintarkastajan tiedonsaantioikeus | 311 |
| 6.2.5 | Luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeus | 312 |
| 6.3 | Salassapitovelvollisuuden rikkomisen seuraukset | 314 |
| 6.3.1 | Salassapitovelvollisuuden lähtökohdat | 314 |
| 6.3.2 | Hallituksen jäsenten ja toimitusjohtajan salassapitovelvollisuus | 315 |
| 6.3.3 | Luottamushenkilön, kunnan konsernijohtoon muutoin kuuluvan henkilön ja kunnan tilintarkastajan salassapitovelvollisuus | 317 |
| 6.4 | Kuntayhtiön tietojen antaminen omistajakunnalle ja sen edustajille | 320 |
| 6.5 | Kuntayhtiön toiminnan avoimuuden edistäminen kuntalaisille | 322 |
| 7 | KUNTAYHTIÖT JA VEROTUS | 327 |
| 7.1 | Kuntakonsernin näkökulma kuntayhtiön verotukseen | 327 |

| | |
|--|-----|
| 7.2 Kunnan asema verotuksessa | 330 |
| 7.2.1 Tuloverotus | 330 |
| <i>Yhteisö</i> | 330 |
| <i>Verovelvollisuus</i> | 331 |
| 7.2.2 Arvonlisäverotus | 337 |
| 7.2.3 Kiinteistöverotus ja varainsiirtoverotus | 341 |
| 7.2.4 Vertailu osakeyhtiöön | 343 |
| 7.3 Yhtiöittämisen toteuttaminen ja verotus | 344 |
| 7.3.1 Huomioon otettavia näkökohtia | 344 |
| 7.3.2 Yhtiöittämisen toteuttamistavat | 347 |
| 7.3.3 Kiinteistöt yhtiöittämisessä | 349 |
| 7.3.4 Liiketoimintakauppa | 352 |
| 7.3.5 Omaisuuden luovutus apporttina | 354 |
| 7.3.6 Liiketoimintasiirto | 356 |
| <i>Taustaa</i> | 356 |
| <i>Liiketoimintasiirto – jatkuvuusperiaate</i> | 357 |
| <i>Liiketoimintakokonaisuus ja siirrettävät varat ja velat</i> | 360 |
| 7.3.7 Varainsiirtovero yhtiöittämisessä | 363 |
| 7.3.8 Arvonlisävero yhtiöittämisessä | 364 |
| 7.4 Kuntayhtiö kuntakonsernin osana verotuksessa .. | 369 |
| 7.4.1 Kuntayhtiön verotuksen lähtökohtia – tappiot .. | 369 |
| 7.4.2 Verosuunnittelusta | 372 |
| 7.4.3 Kuntakonserni – verotus | 377 |
| 7.4.4 Konserniavustus | 379 |
| 7.4.5 Kuntayhtiön korkojen vähennyskelpoisuus .. | 383 |
| 7.5 Hinnottelua koskevia näkökohtia | 390 |
| 7.6 Kuntayhtiö yleishyödyllisenä yhteisönä | 395 |
| 8 LOPUKSI - KOHTI PAREMPAA KUNTAYHTIÖIDEN | |
| HALLINNOINTIA | 399 |
| Liite 1: Tilastollisen tutkimusaineiston kuvaus | 401 |
| LÄHDEAINEISTO | 403 |
| OIKEUSTAPAUKSET JA PÄÄTÖKSET | 415 |
| ASIAHAKEMISTO | 419 |

Lyhenteet

| | |
|---------|---|
| AVL | Arvonlisäverolaki |
| AOYL | Asunto-osakeyhtiölaki |
| DL | Defensor Legis |
| EU | Euroopan unioni |
| EVL | Elinkeinoverolaki |
| HaVM | Hallintovaliokunnan mietintö |
| HE | Hallituksen esitys |
| HT | Hyväksytty tilintarkastaja |
| KH | Kaupunginhallitus |
| KHO | Korkein hallinto-oikeus |
| KilpL | Kilpailulaki |
| KKV | Kilpailu- ja kuluttajavirasto |
| KonsAvL | Laki konserniavustuksesta verotuksessa |
| KPL | Kirjanpitolaki |
| KuntaL | Kuntalaki |
| KVL | Keskusverolautakunta |
| MVL | Maatilatalouden tuloverolaki |
| OikTL | Laki varallisuus oikeudellisista oikeustoimista |
| OYL | Osakeyhtiölaki |
| TaVM | Talousvaliokunnan mietintö |
| TrVM | Tarkastusvaliokunnan mietintö |
| TTL | Tilintarkastuslaki |
| TVL | Tuloverolaki |
| VaVM | Valtiovarainvaliokunnan mietintö |
| VML | Laki verotusmenettelystä |
| VNK | Valtioneuvoston kanslia |
| VsVL | Varainsiirtoverolaki |
| VM | Valtiovarainministeriö |