

KUNTAYHTIÖ

Janne Ruohonen – Veikko Vahtera – Seppo Penttilä

ALMA INSIGHTS • Helsinki 2025

3., uudistettu painos

Copyright © 2025 Alma Media Finland Oy ja tekijät
Yhteistyössä Juristiliiton Kustannus

ISBN 978-952-14-5317-5

ISBN 978-952-14-5318-2 (verkkokirja)

Kansi: Aste Helsinki Oy, Outi Pallari

Taitto: NotePad Ay

Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu 2025



Anna palautetta kirjasta: kustannustoimitus@almainsights.fi

Esipuhe 3. painokseen

Kuntayhtiö-teos on kauttaaltaan päivitetty huomioimalla lainsäädännössä ja kuntayhtiöiden toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset ja uusin oikeuskäytäntö. Johdannon tilastotiedot on päivitetty ja johdantoon on lisätty kestävyyskysymyksiä ja käynnissä olevia sääntelyhankkeita koskevat osuudet. Luvussa 2 kilpailuneutraliteettia on tarkasteltu aiempaa seikkaperäisemmin, ja tarkastelussa on otettu huomioon uudet oikeustapaukset. Lisäksi suurimpien kaupunkien yhtiöittämiskartoitus on päivitetty. Lukua 3 on täydennetty erityisesti yhtiökokouskäytäntöjä, hallituksen asiantuntemusvaatimuksen soveltamista sekä tilitarkastusta koskevilla lisätiedoilla. Luvussa 4 käytännön tulkintaongelmia aiheuttavaa kuntakonsernin kokonaisuutta on tarkasteltu aiempaa monipuolisemmin sekä kartoitettu käytännön erilaisia toimintavaihtoehtoja yhtiön edun ja kuntakonsernin kokonaisedun ollessa ristiriidassa keskenään. Luvussa 5 konserniohjeita on tarkasteltu aiempaa monipuolisemmin ja konserniohje- ja corporate governance -katsaukset on kauttaaltaan päivitetty. Kirjan uudessa pääluvussa 6 tarkastellaan aiempaa seikkaperäisemmin kuntayhtiöille asetettavia tavoitteita, niiden seuranta ja toteutumista. Kirjan luvussa 7 puolestaan käsitellään aiempaa laajemmin tietojen julkisuutta ja avoimuuden edistämistä. *Verotuksen* (luku 8) osalta sisältö on päivitetty vastaamaan muuttunutta lainsäädäntöä. Huomioon on otettu myös uusin ratkaisukäytäntö. Luvussa on otettu huomioon myös sote-kiinteistöjen yhtiöittämiseen liittyvät verotuskysymykset.

Kirjan kirjoitusvastuu on jakaantunut kirjoittajien välillä seuraavasti: Janne Ruohonen on kirjoittanut luvut 1, 2, 4, 5 ja 9, Veikko Vahtera luvut 3, 6 ja 7 sekä Seppo Penttilä luvun 8.

Lämmin kiitos saamastamme palautteesta, joka on osaltaan auttanut meitä painottamaan kuntayhtiöiden käytännön toiminnan kannalta keskeisiä kysymyksiä. Yritysjuridiikan tutkimusavustaja Eero Tamlander on ystävällisesti auttanut tilastoaineiston ja muun aineiston hankinnassa. Kiitämme jälleen yhteistyöstä Alma Insightsin sisältöpäällikkö Arja Lappeteläistä sekä kustannustoimittaja Katja Kolulaa.

Tampereella 7.5.2025

Janne Ruuhonen, Veikko Vahtera ja Seppo Penttilä

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 esteellisyyskysymyksiä 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 päivittämisessä. 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 asiantuntevaan omistajaohjaukseen ja kuntaomistajan riittävään tiedonsaantiin 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 osakassopimusanalyyssejä 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 Ruuhonen, Veikko Vahtera ja Seppo Penttilä

Sisällys

ESIPUHE 3. PAINOKSEEN	V
ESIPUHE 2. PAINOKSEEN	VII
ESIPUHE 1. PAINOKSEEN	VIII
LYHENTEET	XXI
1 JOHDANTO KUNTAYHTIÖIHIN	1
1.1 Kuntayhtiöt 2020-luvulla.....	1
1.2 Osakeyhtiön ominaispiirteet.....	11
1.3 Liiketoiminnan harjoittaminen kuntayhtiössä.....	13
1.4 Hallitustyöskentelyn kehittäminen	16
1.5 Kuntayhtiötilastoja	17
1.6 Yhtiöittäminen mahdollisuutena	22
2 TOIMINNAN YHTIÖITTÄMINEN	25
2.1 Yleistä yhtiöittämisestä	25
2.2 Kuntayhtiö ja yhtiöittämisvelvollisuus.....	28
2.2.1 Lähtökohtia.....	28
2.2.2 Yhtiöittäminen — velvollisuus vai mahdollisuus?	33
2.2.3 Toiminta kilpailluilla markkinoilla ja yhtiöittämisvelvollisuuden poikkeukset.....	36
2.2.4 Erityisesti vähäisen toiminnan arvioinnista ...	39
2.2.5 Markkinaperusteinen hinnoittelu	40

2.3	Kilpailuneutraliteetti yksityisen ja julkisen toimijan välillä	43
2.3.1	Kunnat ja kilpailulain muutokset.....	43
2.3.2	Kilpailun tasapuolisuuden turvaaminen – Kilpailu- ja kuluttajaviraston rooli	45
2.3.3	Selvitys- ja valvontatyökalut — oma-aloitteinen valvonta ja toimenpidepyyntö	50
2.3.4	Kirjanpidon eriyttämisvelvollisuus.....	52
2.4	Yhtiöittämisen vaihtoehdot	54
2.5	Yhtiöittämiset – katsaus suurimpiin kaupunkeihin	57
3	KUNTAYHTIÖN TOIMIELIMET JA NIIDEN TEHTÄVÄT	67
3.1	Yhtiön organisaatorakenne ja siihen vaikuttavat tekijät ..	67
3.2	Yhtiökokous	68
3.2.1	Yhtiökokous päätöksentekijänä.....	68
3.2.2	Osakkeenomistajien osallistuminen yhtiökokoukseen	71
3.2.3	Päätöksenteko yhtiökokouksessa ja yksimielisten osakkeenomistajien päätös	73
3.2.4	Yhtiökokouksen paikka ja koollekutsuminen	77
3.2.5	Menettely yhtiökokouksessa	80
3.2.6	Muiden kuin osakkeenomistajien ja heidän edustajiensa osallistuminen yhtiökokoukseen	83
3.2.7	Yhtiöjärjestyksen muuttamista koskeva päätös	85
3.3	Hallitus	86
3.3.1	Hallituksen tehtävät	86
3.3.2	Hallituksen rooli osakeyhtiölle asetettujen tavoitteiden seurannassa.....	89
3.3.3	Hallituksen työnjako	90
3.3.4	Kelpoisuus kuntayhtiön hallitukseen	91
3.3.5	Hallituksen jäsenen valinta ja hallituksen kokoonpano	93
3.3.6	Hallituksen jäsenen perehtyminen yhtiöön...	95

3.3.7	Kuntayhtiön hallituksen jäsenen rooli omistajakunnan hallinnossa.....	96
3.3.8	Hallituksen päätöksenteko ja pätöksentekoprosessi.....	97
3.3.9	Hallituksen kokoukseen osallistujat	101
3.3.10	Hallituksen kokouksen pöytäkirja ja pätöksen vastustaminen	102
3.3.11	Hallituksen jäsenen toimikausi, ero ja erottaminen	105
3.3.12	Hallituksen täydentäminen.....	108
3.3.13	Hallituksen työjärjestys ja kokousmenettely..	109
3.3.14	Kuntayhtiön hallituksen puheenjohtaja	112
3.3.15	Hallituksen jäsenelle maksettava palkkio.....	114
3.3.16	Hallituksen ja toimitusjohtajan velvollisuus edistää yhtiön etua.....	115
3.3.17	Toiminnan tarkoituksesta tai toimialamääräyksestä poikkeavan päätöksen tekeminen	119
3.4	Kuntayhtiön hallituksen muodostaminen	120
3.4.1	Lähtökohdat.....	120
3.4.2	Kunnan tytäryhtiön hallituksen kokoon- panoa koskeva säännös ja suositukset.....	122
3.4.3	Kuntayhtiön hallituksen soveltuvien jäsenten kartoittaminen	126
3.4.4	Kuntayhtiön hallituksen sopiva koko	127
3.4.5	Kuntayhtiön jäsenten sukupuolijakauma	128
3.4.6	Kuntayhtiön hallituksessa tarvittavia osaamisalueita.....	132
3.4.7	Kuntayhtiön hallituskokoonpanon tarkasteleminen kokonaisuutena	134
3.4.8	Millainen hallitus kuntayhtiöihin tulisi valita?	136
3.4.9	Kunnan viranhaltijoiden ja luottamus- henkilöiden valinta konserniyhtiön hallituksen jäseneksi — esteellisyys- tilanteiden arviointia	139

3.4.10	Kunnan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden valinta muun kuin konserniyhtiön hallituksen jäseneksi	144
3.4.11	Kunnan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden hallitusjäsenyyksien synnyttämien kaksoisroolien hyödyt ja haitat	146
3.4.12	Lainvastaiset hallituskokoonpanot ja niiden seuraukset	150
3.5	Toimitusjohtaja	152
3.5.1	Toimitusjohtajan tehtävät	152
3.5.2	Hallituksen ja toimitusjohtajan välinen tehtävienjako	154
3.5.3	Hallituksen ja toimitusjohtajan ristiriitatilanteet	157
3.5.4	Toimitusjohtajan valinta, eroaminen ja erottaminen	158
3.5.5	Toimitusjohtajan palkitseminen.....	160
3.5.6	Toimitusjohtajasopimuksen tekeminen.....	160
3.6	Kuntayhtiön johdon velvollisuuksista	163
3.6.1	Kuntayhtiön johdon esteellisyys kuntayhtiön päätöksenteossa	163
3.6.2	Kuntayhtiön johdon esteellisyys kunnan viranhaltijana tai kunnan päätöksenteossa.....	166
3.6.3	Kuntayhtiön johdon valvontavastuu	168
3.6.4	Tehtävien siirtäminen toiselle toimielimelle ..	170
3.6.5	Kuntayhtiön edustaminen	171
3.7	Hallituksen ja toimitusjohtajan vahingonkorvausvelvollisuus	173
3.7.1	Vastuun lähtökohdat	173
3.7.2	Johdon jäsenten huolellisuuden arvioiminen	174
3.7.3	Hallituksen jäsenen ja toimitusjohtajan vahingonkorvausvastuu tehdyistä päätöksistä.....	176
3.7.4	Yhtiön johdon velvollisuus tuntea osakeyhtiölain säännökset sekä yhtiöjärjestys	177

3.7.5	Vastuuvapauspäätöksen vaikutus johdon vahingonkorvausvastuuseen	178
3.7.6	Kuntayhtiön johdon vastuuvakuutus	182
3.8	Kuntayhtiön tilintarkastus	182
3.9	Osakeyhtiön pääomajärjestelmä ja varojen jakaminen	190
3.9.1	Pääoman pysyvyyden periaate ja velkojiensuoja	190
3.9.2	Varojen jakamista koskevan sääntelyn pääpiirteet	191
3.9.3	Varojenjakopäätöksen tekeminen	194
3.10	Kuntaomisteiset asunto-osakeyhtiöt ja keskinäiset kiinteistöosakeyhtiöt	196
3.10.1	Asunto-osakeyhtiön ja keskinäisen kiinteistöosakeyhtiön tunnuspiirteet	196
3.10.2	Asunto-osakeyhtiön toimielimet ja niiden tehtävät	199
3.10.3	Yhtiövastike ja osakkeenomistajan keskeiset velvollisuudet	200
3.10.4	Yhtiön kunnossapitovelvollisuus	201
4	KUNNAN OMISTAJAOHJAUS	203
4.1	Omistajaohjauksen sääntely	203
4.2	Omistajaohjaus – yhtiö- ja kuntaoikeuden rajapintakysymyksiä	208
4.3	Kuntastrategia, omistajapolitiikka ja konsernijohto	213
4.4	Kuntakonsernin kokonaisuus	216
4.5	Perustamissopimus	223
4.6	Yhtiöjärjestys	224
4.6.1	Yhtiöjärjestyksen pakolliset ja vapaaehtoiset määräykset	224
4.6.2	Toiminnan tarkoitus- ja toimialamääräys	229
4.6.3	Eräistä osakepääoma- ja varojenjakomääräyksistä	238
4.6.4	Hallitusta ja toimitusjohtajaa koskevat määräykset	239

4.6.5	Toimivallanjakoa toimielinten välillä koskevat määräykset	242
4.6.6	Päätöksentekoon ja edustamiseen liittyvät määräykset.....	243
4.6.7	Vaihdannanrajoituslausekkeitä koskevat määräykset.....	246
4.7	Osakassopimus	249
4.7.1	Osakassopimuksen suhde yhtiöjärjestykseen	249
4.7.2	Osakeyhtiön hallinnon järjestäminen ja päätöksentekoasiat.....	253
4.7.3	Osakkeiden myynti- ja luovutustilanteet.....	255
4.7.4	Varojen käyttö ja osingonjakopolitiikka	258
4.7.5	Eräitä muita keskeisiä ehtoja.....	260
4.8	Ohjeiden antaminen yhtiökokousedustajille	263
4.9	Muu määräysvallan käyttö ja epäasiallisen omistajaohjauksen arviointi	265
5	KONSERNIOHJE OMISTAJAOHJAUKSESSA	269
5.1	Konserniohje omistajaohjauksen välineenä	269
5.2	Konserniohjeen juridinen sitovuus	272
5.3	Konserniohjeen sisältö.....	279
5.3.1	Konserniohjeen sääntely	279
5.3.2	Kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelu ja ohjaus	280
5.3.3	Konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä.....	282
5.3.4	Tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeuden turvaamisesta	285
5.3.5	Velvollisuudesta hankkia kunnan kanta asiaan ennen päätöksentekoa (ennakkokäsitys).....	290
5.3.6	Konsernin sisäisistä palveluista.....	296
5.3.7	Kuntayhtiöiden hallitusten kokoonpanosta ja nimittämisestä.....	297

5.3.8	Kuntayhtiöiden hyvästä hallinto- ja johtamistavasta	303
5.3.9	Kuntakonsernin kokonaisedun edistäminen konserniohjeen avulla – analyysi 25 suurimman kaupungin konserniohjeista	306
5.3.10	Eräitä muita keskeisiä konserniohjeen määräyksiä.....	310
5.4	Konserniohjeen laatimisessa huomioitavaa	314
5.5	Omistajaohjauksen erityispiirteet kunnan ollessa vähemmistöomistajana	315
6	TAVOITTEIDEN ASETTAMINEN JA NIIDEN TOTEUTUMISEN SEURANTA	319
6.1	Valtuuston kuntayhtiöille asettamat taloudelliset tavoitteet	319
6.2	Omistajaohjaukselle asetetut tavoitteet	326
6.3	Tilinpäätös ja toimintakertomus kuntayhtiöille asetettujen tavoitteiden toteutumisen osoittajana	327
6.4	Konsernijohto kuntayhtiöiden toiminnan arvioitsijana	328
6.5	Tarkastuslautakunta kuntayhtiöiden ja omistajaohjauksen arvioitsijana	329
7	KUNTAYHTIÖN TIETOJEN JULKISUUS JA AVOIMUUDEN EDISTÄMINEN	339
7.1	Kuntayhtiön asiakirjojen julkisuutta määrittävät normit ..	339
7.2	Oikeus saada kuntayhtiötä koskevaa tietoa	343
7.2.1	Lähtökohdat.....	343
7.2.2	Osakkeenomistajan tiedonsaantioikeus.....	344
7.2.3	Tarkastuslautakunnan tiedonsaantioikeus	348
7.2.4	Kunnan tilintarkastajan tiedonsaantioikeus ..	352
7.2.5	Luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeus	353
7.3	Salassapitovelvollisuuden rikkomisen seuraukset.....	356
7.3.1	Salassapitovelvollisuuden lähtökohdat.....	356
7.3.2	Hallituksen jäsenten ja toimitusjohtajan salassapitovelvollisuus	357

7.3.3	Luottamushenkilön, kunnan konsernijohtoon muutoin kuuluvan henkilön ja kunnan tilintarkastajan salassapitovelvollisuus	358
7.4	Kuntayhtiön tietojen antaminen omistajakunnalle ja sen edustajille	361
7.5	Kuntayhtiön toiminnan avoimuuden edistäminen kuntalaisille	363
8	KUNTAYHTIÖT JA VEROTUS	367
8.1	Kuntakonsernin näkökulma kuntayhtiön verotukseen	367
8.2	Kunnan asema verotuksessa.....	370
8.2.1	Tuloverotus.....	370
8.2.2	Arvonlisäverotus	377
8.2.3	Kiinteistöverotus ja varainsiirtoverotus.....	382
8.2.4	Vertailu osakeyhtiöön	384
8.3	Yhtiöittämisen toteuttaminen ja verotus	385
8.3.1	Huomioon otettavia näkökohtia.....	385
8.3.2	Yhtiöittämisen toteuttamistavat.....	388
8.3.3	Kiinteistöt yhtiöittämisessä.....	390
8.3.4	Liiketoimintakauppa	393
8.3.5	Omaisuuuden luovutus apporttina	395
8.3.6	Liiketoimintasiirto.....	397
8.3.7	Varainsiirtovero yhtiöittämisessä.....	404
8.3.8	Sote-kiinteistöjen yhtiöittäminen.....	405
8.3.9	Arvonlisävero yhtiöittämisissä.....	408
8.4	Kuntayhtiö kuntakonsernin osana verotuksessa	413
8.4.1	Kuntayhtiön verotuksen lähtökohtia — tappiot.....	413
8.4.2	Verosuunnittelusta.....	417
8.4.3	Kuntakonserni — verotus.....	421
8.4.4	Konserniavustus	423
8.4.5	Kuntayhtiön korkojen vähennyskelpoisuus...	428
8.5	Hinnoittelua koskevia näkökohtia	437
8.6	Kuntayhtiö yleishyödyllisenä yhteisönä.....	442

9	LOPUKSI – KOHTI PAREMPAA KUNTAYHTIÖIDEN	
	HALLINNOINTIA	447
	Liite 1: Tilastollisen tutkimusaineiston kuvaus	450
	LÄHDEAINEISTO	451
	OIKEUSTAPAUKSET JA PÄÄTÖKSET	467
	ASIAHAKEMISTO	471