

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntalain siten, että siinä säädettäisiin kuntakonsernista ja kunnallisesta liikelaitoksesta. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi hallintolain yhteisöjäävisäännöksen soveltamista koskevasta poikkeuksesta.

Kuntalaissa määriteltäisiin kuntakonserni ja kuntakonsernin ohjausta selkeytettäisiin säätämällä kunnan eri toimielinten ja kunnan viranhaltijajohdon konsernia koskevasta toimivallan jaosta ja tehtävistä.

Kunnan, jolla olisi kuntakonserniin kuuluvia tytäryhteisöjä, olisi laadittava konsernitilinpäätös, joka sisältäisi konsernitaseen, -tuloslaskelman ja konsernin rahoituslaskelman liitetietoineen. Konsernituloslaskelmaa ja konsernin rahoituslaskelmaa ei kuitenkaan tarvitsisi laatia, jos sekä päättyneeltä tilikaudelta että sitä välittömästi edeltäneeltä tilikaudelta tytäryhteisöjen liikevaihto tai sitä vastaava tuotto olisi alle 200 000 euroa. Konsernituloslaskelma – ja rahoituslaskelma olisi kuitenkin aina laadittava, jos sekä päättyneeltä että sitä välittömästi edeltäneeltä tilikaudelta tytäryhteisöjen taseiden yhteenlaskettu arvo olisi ylittänyt yhden kolmasosan kuntakonsernin päätyttyä tilikautta edeltäneen tilikauden tasearvosta.

Yhteisöjäävisäännökseen ehdotettavan poikkeuksen perusteella kunnan luottamus-

henkilö, viranhaltija tai työntekijä ei olisi esteellinen kunnassa sillä perusteella, että hän olisi kunnallisen liikelaitoksen, kunnan tytäryhteisön tai kuntayhtymän hallituksen, hallintoneuvoston tai muun 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.

Laissa määriteltäisiin kunnallinen liikelaitos sekä säädettäisiin kunnallisen liikelaitoksen hallinnon, toiminnan ja talouden perusteista. Kunnallinen liikelaitos voitaisiin perustaa liiketoimintaa tai muuta liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten. Kunnallinen liikelaitos olisi joko kunnan tai kuntayhtymän yksin taikka kuntien isäntäkuntamallin perusteella perustama liikelaitos tai kuntien ja kuntayhtymien yhdessä perustama liikelaitoskuntayhtymä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan keväällä 2007. Konsernitilinpäätöstä ja sen lisätietoja koskevia säännöksiä sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuonna 2009 laadittaessa vuoden 2008 tilinpäätöstä ja toimintaker- tomusta.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYSLUETTELO	2
YLEISPERUSTELUT	3
1. Nykytila	3
1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
Konserni.....	3
Esteellisyys	6
Kunnallinen liikelaitos.....	7
1.2. Kansainvälinen vertailu.....	11
Kuntakonserni ja kunnallinen liikelaitos	11
Esteellisyys	12
1.3. Nykytilan arviointi.....	12
Konserni.....	12
Esteellisyys	13
Kunnallinen liikelaitos.....	14
2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	15
2.1. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.....	15
2.2. Toteuttamisvaihtoehdot.....	16
3. Esityksen vaikutukset	17
3.1. Taloudelliset vaikutukset.....	17
3.2. Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	17
3.3. Yritysvaikutukset.....	19
4. Asian valmistelu.....	19
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	20
1. Lakiehdotuksen perustelut.....	20
1.1. Kuntalaki	20
2. Voimaantulo.....	40
3. Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.....	41
LAKIEHDOTUS	42
kuntalain muuttamisesta	42
LIITE.....	48
RINNAKKAISTEKSTIT	48
kuntalain muuttamisesta	48

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Konserni

Konsernikäsite ja konsernitase

Konserni on mainittu kuntalain (365/1995) 68 §:n 3 momentissa, jonka mukaan kunnan on laadittava konsernitase liitteineen, jos sillä on kirjanpitolain tarkoittama määräysvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa. Kuntalaissa ei ole kuitenkaan määritelty kuntakonsernia.

Kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:n mukaan kirjanpitovelvollisella on määräysvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa (jäljempänä *kohdeyritys*), kun sillä on:

1) enemmän kuin puolet kohdeyrityksen kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä ja tämä äänten enemmistö perustuu omistukseen, jäsenyyteen, yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin taikka muuhun sopimukseen; tai

2) oikeus nimittää ja erottaa enemmistö jäsenistä kohdeyrityksen hallituksessa tai siihen verrattavassa toimielimessä tai toimieli-

messä, jolla on tämä oikeus, ja oikeus perustuu samoihin seikkoihin kuin edellä tarkoitettu äänten enemmistö.

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

Käytännössä kunnat käyttävät kuntakonsernin käsitettä. Kuntakonsernilla tarkoitetaan yleensä niiden yhteisöjen kokonaisuutta, jotka on sisällytettävä kunnan konsernitaseeseen. Kuntakonsernilla voidaan tarkoittaa muutakin, esimerkiksi kunnan johtamisjärjestelmää kuvaavaa kokonaisuutta. Tarkasteltaessa kuntakonsernia johtamisen näkökulmasta, konsernin käsite ei välttämättä ole yhteneväinen kirjanpidollisen konsernikäsitteen kanssa.

Vuonna 2004 kuntakonserneissa oli 1 255 tytäryhteisöä, joista pääosa oli osakeyhtiöitä. Lukumäärään sisältyvät vain sellaiset asunto-osakeyhtiöt, joissa oli palkattua vakituista henkilöstöä. Yli puolet tytäryhteisöistä toimi asuntojen vuokraamiseen ja hallintaan kuluvilla toimialoilla.

Taulukko 1. Kuntakonserneihin kuuluvien tytäryhteisöjen lukumäärä oikeudellisen muodon mukaan vuonna 2004

Kuntakonserneihin kuuluvat tytäryhteisöt 2004

Oikeudellinen muoto	lkm
Osakeyhtiö	1 134
Asunto-osakeyhtiö	78
Säätiö, rahasto	38
Aatteellinen yhdistys	3
Osuuskunta	1
Kommandiittiyhtiö	1
Yhteensä	1 255

Taulukko 2. Kuntakonserneihin kuuluvien tytäryhteisöjen lukumäärä toimialoittain vuonna 2004

Kuntakonserneihin kuuluvat tytäryhteisöt 2004

Toimialan nimi	lkm
Muiden kiinteistöjen vuokraus ja hallinta	387
Asuntojen vuokraus	201
Asuntojen ja asuinkiinteistöjen hallinta	96
Kaukolämmön erillistuotanto ja jakelu	78
Urheilukentät, -hallit ja stadionit	58
Veden puhdistus ja jakelu	56
Liikkeenjohdon konsultointi	28
Isännöinti ja kiinteistönhoito	26
Sähkön jakelu	24
Sijoitus- ja kehitysyritystoiminta	21
Muu jätehuolto	14
Muu matkailua palveleva toiminta	14
Muulla mainitsemattomat liike-elämän palvelut	13
Näyttämö- ja konserttitoiminta	12
Viemäri- ja jätevesihuolto	11
Maksullinen pysäköinti	10
Sähkön ja kaukolämmön yhteistuotanto	10
Ammatillinen koulutus	9
Kiinteistöjen rakennuttaminen	9
Hotellit	7
Palvelutalot ja ryhmäkodit	7
Kansan-, kansalaisopistot, musiikkioppilaitokset	6
Kiinteistöväilytys	6
Museot, näyttelyt, historiallisten rakennusten suojele	6
Koulutuskeskukset	5
Leirintäalueet, m.l. matkailuvaunalueet	5
Sähkön myynti ja välitystoiminta	5
Yleiset talonrakennustyöt	5
Muut toimialat	126
Yhteensä	1255

Kunta on velvollinen kuntalain perusteella laatimaan konsernitaseen. Kunnalla ei ole velvollisuutta laatia konsernitilinpäätöstä, johon kuuluisivat konsernitaseen lisäksi konsernituloslaskelma ja konsernin rahoituslaskelma. Kuntalain 68 §:n 3 momentin mukaan konsernitaseen laadinnassa noudatetaan soveltuvin osin kirjanpitolakia.

Kuntalain 68 §:n 3 momentin mukaisesta konsernitaseen laadintavelvoitteesta seuraa, että kunnan määräämisvaltaan kuuluva yhteisö ja säätiö on velvollinen antamaan kunnalle konsernitilinpäätöksen laatimisessa tarvittavat tiedot.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston konserniyleisohjeen (2004) mukaan 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. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto ei ole kuitenkaan antanut konsernituloslaskelman ja konsernin rahoituslaskelman laatimiseen omaa yleisohjetta, vaan on edellyttänyt niiden laatimisessa sovellettavan kirjanpitolautakunnan yleisohjetta konsernitilinpäätöksen laatimisesta.

Kuntajaoston konserniyleisohjeen mukaan kuntayhtymä yhdistellään aina suhteellisena osuutena kunnan konsernitilinpäätökseen. Kuntayhtymää ei siten käsitellä konsernitasetta laadittaessa tytäryhteisönä, vaikka kunnan osuus kuntayhtymän peruspääomasta olisi yli puolet tai kunnalla olisi kuntayhtymässä määräysvalta. Käytännössä jäsenkuntien äänivaltaa on kuntayhtymän perussopimuksissa rajoitettu siten, ettei yksittäisellä jäsenkunnalla ole määräysvaltaa kuntayhtymässä.

Konsernijohto sekä konserniohjaus ja -valvonta

Kuntalaissa ei säädetä konsernijohtosta eikä konserniohjauksesta tai -valvonnasta.

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

Konserniohjauksella tarkoitetaan omistajaohjausta ja tytäryhteisöjen valvontaa koskevien ohjeiden antamista. Omistajaohjaus on kunnan edustajien päätösvallan käytön ohjaamista yhtiökokouksessa tai vastaavassa toimielimessä. Käytännössä kunnat ovat hyväksyneet konserniohjeita, joissa määrätään esimerkiksi toimielinten ja viranhaltijoiden toimivallasta konserniohjauksessa.

Suomen Kuntaliito on vuonna 2005 antanut kunnille ja kuntayhtymille konserniohjeen laadintaa koskevan suosituksen, jossa selostetaan keskeiset konserniohjeessa 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.

Konserniin kuuluvien tytäryhteisöjen ohjaus- ja valvontakeinot poikkeavat kunnan oman organisaation ohjauksessa käytettävissä olevista hallinnollisista ohjauskeinoista. Valtuusto ja kunnanhallitus eivät voi antaa kuntakonserniin kuuluvan yhteisön toimielimille oikeudellisesti sitovia määräyksiä. Esimerkiksi osakeyhtiön hallituksen jäsen toimii tehtävässään osakeyhtiölain mukaisessa vastuussa ja hänen on osakeyhtiön johtoon

kuuluvana toimittava yhtiön edun mukaisesti. Osakeyhtiölain (624/2006) 22 luvun 1 §:n mukaan hallituksen jäsen, hallintoneuvoston jäsen ja toimitusjohtaja ovat velvollisia korvaamaan vahingon, jonka hän on toimeensa tahallisesti tai tuottamuksellisesti aiheuttanut yhtiölle. Sama koskee vahinkoa, joka on aiheutettu osakkeenomistajalle tai muulle henkilölle osakeyhtiölakia tai yhtiöjärjestystä rikkomalla.

Kunnan viranomaiset voivat päättää siitä, kuinka kunta käyttää omistukseen tai jäsenyyteen perustuvaa määräysvaltaansa. Osakeyhtiöoikeudellisen yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan kunta ei voi käyttää omistajaohjausta siten, että yhtiön päätös tai toimenpide on omiaan tuottamaan yhdelle omistajalle tai muulle etuoikeutettua etua toisen omistajan kustannuksella.

Tytäryhteisöjen sitouttaminen konserniin voi tapahtua esimerkiksi yhtiöjärjestyksessä, yhtiökokouksen päätöksillä, konserniohjeen avulla ja hallituksen valinnalla. Lisäksi kunnanhallitus voi antaa kuntalain 23 §:n 2 momentin mukaisesti ohjeita kuntaa eri yhteisöjen hallintoelimissä edustaville. Kunnan edustajat osallistuvat päätöksentekoon esimerkiksi yhtiökokouksessa ja yhtiökokouksen konserniohjetta koskevat päätökset velvoittavat yhtiön johtoa, jolleivät ohjeet ole vastoin osakeyhtiölakia tai yhtiöjärjestystä. Konserniohjeissa voidaan antaa myös esimerkiksi pysyväisluonteisia ohjeita kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille. Konsernijohtoon antamien ohjeiden noudattaminen perustuu siihen, että tytäryhtiön johto toimii emoyhteisön luottamuksen varassa.

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.

Esteellisyys

Kunnallisen luottamushenkilön ja kunnan palveluksessa olevan henkilön esteellisyydestä säädetään sekä kuntalain 52 §:ssä että hallintolain (434/2003) 28 §:ssä.

Valtuutettu on 52 §:n 1 momentin mukaan valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa,

joka koskee henkilökohtaisesti häntä taikka hänen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään. Kuntalain 52 §:n 2 momentin mukaan muihin luottamushenkilöihin sekä kunnan henkilöstöön sovelletaan hallintolain 28 §:n virkamiestä koskevia esteellisyyssäännöksiä. 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 kunnassa myös kuntayhtymän hallituksen jäsenenä.

Tytäryhteisöjen hallituksen ja hallintoneuvostojen jäsenten sekä toimitusjohtajan asiantuntemus on voitu kunnan toimielimessä ottaa huomioon kuulemalla heitä asiantuntijana toimielinten kokouksissa. Asiantuntijana kuuleminen tarkoittaa, että henkilöllä on oikeus olla läsnä toimielimen kokouksessa vain kuulemisen ajan eikä henkilö voi ottaa osaa asian keskusteluun tai päätöksentekoon. Tällainen menettely on katsottu lainmukaiseksi myös oikeuskäytännössä (KHO 1989 A 25)

Oikeuskäytännössä yhteisöjäävisäännöstä on tulkittu kuntakonserniin kuuluvan yhteisön osalta muutaman kerran. Oikeustapauksessa (KHO 1990 A 81) satamayhtiön hallituksen puheenjohtajana toiminut kaupunginjohtaja katsottiin esteelliseksi esittelemään

kaupunginhallituksessa kaupungin hakemaa lupaa kaivuu- ja louhintatöihin junalauttaturin rakentamiseksi alueelle, koska laiturin rakentamisella oli merkittävä vaikutus sata-mayhtiön toimintaan.

Ahvenanmaan maakunnan kuntalaissa (Kommunallag för landskapet Åland 25.9.1997/73) on yhteisöjäävistä säädetty toisin kuin kuntalaissa ja hallintolaissa. Ahvenanmaan kuntalaki ei sisällä erityistä yhteisöjääviä mutta laissa säädetään vastaavissa tilanteissa sovellettavasta edustusjäävistä. Ahvenanmaan kuntalain 50 §:n 2 momentin mukaan luottamushenkilö on esteellinen käsittelemään asiaa, jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä haittaa tai hyötyä sille, jota luottamushenkilö tai hänen läheisensä edustaa. Luottamushenkilö ei kuitenkaan ole esteellinen, jos asia koskee yhteisöä ja luottamushenkilö edustaa yhteisöä kunnan edustajana. Ahvenanmaan kuntalain 56 §:n mukaan esteellisyysäännöstä sovelletaan hallituksen jäsenten lisäksi lautakunnan, johtokunnan ja toimikunnan jäseniin. Ahvenanmaan kuntalain 61 §:n mukaan esittelijänä toimivaan viranhaltijaan sovelletaan samaa esteellisyysäännöstä kuin toimielimen jäseniin.

Yhteisöjäävisäännökseen on aiemmin esitetty kunnallishallintoa koskevaa poikkeusta. Sopeutettaessa vuoden 1976 kunnallislain esteellisyysäännöksiä hallintomenettelylain säännöksiin (Hallituksen esitys Eduskunnalla laiksi kunnallislain muuttamisesta, HE 254/1989) kunnallislakiin esitettiin poikkeusta, jonka mukaan henkilö ei olisi esteellinen, jos hänet olisi valittu yhteisön hallintoon kunnan edustajana. Eduskunnan laki- ja talousvaliokunta katsoi tällöin mietinnössään (LaTV 17/1990 vp), ettei kunnallislaiassa tulisi säätää yhteisöjäävisäännöstä koskevaa poikkeusta. Eduskunta päätti laista laki- ja talousvaliokunnan mietinnön mukaisesti.

Yhteisöjäävisäännöstä koskeva poikkeus oli esillä myös kuntalakia valmistelleessa kunnalliskomiteassa. Kunnalliskomitea piti epäkohtana sitä, että kuntaa eri yhteisöissä edustavat eivät voi käsitellä yhteisöä koskevia asioita kunnan toimielimissä. Komitea ei kuitenkaan tehnyt ehdotusta yhteisöjäävisäännöksen muuttamisesta, koska asia oli vain vähän aiemmin ollut eduskunnan rat-

kaistavana. Komitea totesi myös, että joissain tapauksissa kunnan ja yhtiön edut voivat olla toisilleen vastakkaisia (Kunnalliskomitean mietintö 1993:33, s 254).

Kunnallinen liikelaitos

Liikelaitosta koskeva sääntely

Kunnallisen liikelaitoksen käsitettä ei ole määritelty kuntalaissa. Kuntalaissa säädetään kuitenkin liikelaitoksen perustamisesta, hallinnon järjestämisestä sekä liikelaitokselle asetettavista tavoitteista. 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 mukaan valtuusto voi asettaa liikelaitokselle johtokunnan.

Kuntalain 52 §:n 4 momentissa säädetään lisäksi kunnan liikelaitosta koskevasta hallintolain yhteisöjäävisäännöstä koskevasta poikkeuksesta. Sen 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 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 hallinnon järjestäminen

Kunta ja kuntayhtymä voivat perustaa liikelaitoksen, joka on osa kuntaa tai kuntayhtymää eikä siten ole oma juridinen oikeushenkilönsä tai kirjanpitovelvollinen. Liikelaitoksen toiminta voi perustua myös kuntien

yhteistoimintaan siten, että liikelaitosta johtaa kuntien yhteinen toimielin, joka kuuluu tällöin niin sanotun isäntäkunnan organisaatioon. Liikelaitos kuuluu siten hallinnon ja talouden osalta aina kunnan tai kuntayhtymän organisaatioon.

Kunnat ja kuntayhtymät ovat järjestäneet liikelaitostensa hallinnon eri tavoin. Liikelaitokset toimivat joko lautakunnan tai johtokunnan alaisina taikka joissakin kunnissa 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 henkilöitä, joiden kotikunta kunta ei ole. Tämä on tehnyt mahdolliseksi asiantuntijajäsenten sekä palvelujen käyttäjien ja henkilöstön edustajien valinnan johtokunnan jäseniksi.

Liikelaitoksen talouden järjestäminen

Kuntalaissa ei säädetä erikseen kunnallisen liikelaitoksen talouden järjestämisestä. Käytännössä liikelaitoksen talouden järjestämistä ohjaa kuitenkin kuntalain 65 §:n 4 momentin nettobudjetointia koskeva säännös. Sen perusteella voidaan liikelaitos eriyttää kunnan talousarviossa ja kirjanpidossa.

Eräissä tehtävissä erityislaeilla säädetään liikelaitoksen toiminnan eriyttämisestä. Tällaisia lakeja ovat sähkömarkkinalaki (386/1996), maakaasumarkkinalaki (508/2000) ja vesihuoltolaki (119/2001). Sähkömarkkinalain ja maakaasumarkkinalain mukaan sähkö- tai maakaasuliiketoimintaa harjoittava kunnallinen laitos 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 vesihuoltolain edellyttämän eriyttämisvaatimuksen perustamalla joko kirjanpidollisesti tai laskennallisesti eriytetyn liikelaitoksen.

Eriytämällä erityislaeissa tarkoitetaan liiketoiminnan tulojen ja menojen sekä varojen ja pääomien pitämistä erillään kunnan

kirjanpidossa siten, että liiketoiminnalle voidaan laatia erillinen tuloslaskelma ja tase. Liiketoiminnan eriyttämisvaatimusta erityislaeissa perustellaan ensisijaisesti keinona varmistaa toiminnan tulosta ja rahoitusta kuvaavien tietojen läpinäkyvyys, mikä osaltaan varmentaa kilpailun tasapuolisuutta ja toisaalta hinnoittelun kustannusvastaavuutta.

Toimintojen eriyttämisen on katsottu selkeyttävän tuloksen laskentaa, kannattavuuden arviointia ja tulosvastuuta sekä lisäävän kustannustietoisuutta. Eriytämistä on perusteltu myös organisaation rakenteen selkeyttämisellä ja valmistautumisella tuleviin organisaatiomuutoksiin, esimerkiksi yhtiöittämiseen.

Liiketoiminnan eriyttämistarpeita varten kirjanpitolautakunnan kuntajaosto sekä Suomen Kuntaliitto ovat antaneet ohjeita ja suosituksia kunnan liikelaitoksen talouden ohjauksen järjestämisestä. Kuntajaosto on antanut liikelaitosyleisohjeen (2004) *kunnan liikelaitokseksi* nimeämänsä liikelaitoksen kirjanpidon järjestämisestä. Ohjeen mukaan kirjanpidollisesti eriytetyn *kunnan liikelaitoksen* tunnuspiirteitä ovat liiketaloudellinen kannattavuus, investointien rahoitus tulorahoituksella pitkällä aikavälillä, ulkopuolisen myynnin merkittävä osuus liikevaihdosta ja asiakkaan harkintavalta liiketoiminnan suoritteiden tilaamisessa. Tunnuspiirteet täyttävälle liikelaitokselle voidaan antaa kunnan muita tehtäviä itsenäisempi asema kunnan talousarviossa ja sen osalta voidaan noudattaa tasejatkuvuutta.

Suomen Kuntaliiton suosituksessa (*Kunnallisen liiketoiminnan eriyttäminen*, 2001) on esitetty kuntajaoston esittämän *kunnan liikelaitos* – mallin lisäksi kaksi muuta eriyttämisvaihtoehtoa, jotka ovat *liikelaitos muuna taseyksikkönä ja laskennallisesti eriytetty liikelaitos*. Näiden lisäksi kunnat voivat järjestää liiketoiminnan tavallisena nettobudjetoituna tehtävänä silloin, kun erityislailla ei edellytetä tehtävän eriyttämistä kunnan muusta toiminnasta.

Mainitut kolme eriyttämisvaihtoehtoa poikkeavat toisistaan seuraavasti. *Kunnan liikelaitos ja liikelaitos muuna taseyksikkönä* ovat kirjanpidollisesti eriytettyjä siten, että toiminnan yli- tai alijäämäärät siirtyvät taseeseen avulla käytettäväksi tai katettavaksi tili-

kaudesta toiseen. *Laskennallisesti eriytyyissä liikelaitoksessa* vastaavaa yli- ja alijäämerien siirtoa ei tehdä vaan mainitut erät liitetään aloittavassa taseessa jäännöspääomaan.

Kunnan talousarviokäsittelyssä mainitut vaihtoehdot poikkeavat toisistaan siten, ettei *kunnan liikelaitoksen* menoihin ja tuloihin kunnan talousarviossa oteta määrärahaa eikä tuloarviota. Tämä koskee sekä käyttötaloutta että investointeja. Sitä vastoin *muuna taseyksikkönä toimivalle liikelaitokselle ja laskennallisesti eriytyville liikelaitokselle* otetaan kunnan talousarviossa varsinaisen toiminnan nettotuloarvio tai poikkeustapauksessa nettomääräraha ja investointiosaan määrärahat ja tuloarviot vastaavalla tavalla kuin muillekin kunnan hankkeille.

Mainitut liikelaitosta koskevat kirjanpito-ohjeet ja -suositukset lähtevät siitä, ettei liikelaitos ole erikseen kirjanpitovelvollinen, vaan kunta on kuntalain 67 §:n perusteella kirjanpitovelvollinen liiketoiminnastaan organisointitavasta riippumatta.

Liikelaitosten lukumäärä ja liikevaihdon määrä

Vuonna 2005 kunnissa oli 140 liikelaitosta, joiden toiminta oli eriytetty kunnan talousarviossa ja kirjanpidossa. Niistä 7 oli taseyksikköinä käsiteltyjä rahastoja. Kunnan liikelaitoksia toimi 18 toimialalla 65 kunnassa.

Määrällisesti eniten liikelaitoksia oli perustettu vesihuoltoon.

Liikevaihdoltaan suurinta liiketoiminta on energiahuollossa. Kuntien energiahuollon liikevaihdosta 88 prosenttia saatiin vuonna 2004 aikaan eriytyyissä kunnan liikelaitoksissa. Myös satamissa ja joukkoliikenteessä liikevaihdosta yli 80 prosenttia saatiin aikaan eriytyyissä liikelaitoksissa. Vesihuollossa eriytettyjen liikelaitosten osuus ylsi 62 prosenttiin, vaikka lukumääräisesti eriytettyjen liikelaitosten määrä jäänee alle kolmasosaan laitosten kokonaismäärästä. Mainittuja osuuksia laskettaessa ei liikevaihdon kokonaismäärään sisältynyt asianomaisen toimialan yhtiöiden liikevaihtoa. Erityisesti energia- ja vesihuollossa kunnan liikelaitosten perustamista on jouduttanut toimialojen erityislaeissa säädetyt eriyttämisvaatimukset. Näillä aloilla liikelaitostaminen on voinut myös olla välivaihe yhtiöittämisessä.

Liikelaitosten lukumäärää ja liikevaihdon määrää koskevat tiedot osoittavat, että suuret kaupungit ovat pääosin järjestäneet energiahuollon, satamatoiminnan ja joukkoliikenteen kunnan liikelaitoksena tai yhtiömuodossa. Näillä toimialoilla muiden *liikelaitos* -mallien osuus liikevaihdosta on supistunut alle viidennekseen. Myös vesihuollossa pääosa liikevaihdosta saadaan aikaan kunnan liikelaitoksissa, vaikka lukumääräisesti muita kuin kunnan liikelaitosmallia soveltavia kuntia on enemmän.

Taulukko 3. Kunnan talousarviossa ja kirjanpidossa eriytettyjen liikelaitosten lukumäärä (2005) liikevaihto ja osuus kuntien liiketoiminnasta vuonna (2004)

Toimiala	Lkm	Liikevaihto milj. €	Osuus kunnallisesta liiketoiminnasta tehtäväalueella
Energiahuolto	12	996	88 %
Vesihuolto	54	408	62 %
Satama	10	147	81 %
Joukkoliikenne	3	147	80 %
Jätehuolto	5	17	17 %
Toimitila- ja vuokrauspalvelut	12	..	..
Sisäiset palvelut	8	..	..
Ammatilliset oppilaitokset	4	..	..
Perusterveydenhuolto	4	..	..
Ammattikorkeakoulut	2	..	..
Liikunta- ja ulkoilu	1	..	..
Palo- ja pelastustoimi	9	783	..
Elinkeinotoiminnan edistäminen	2	..	..
Muu liiketoiminnan luonteinen toiminta	3	..	..
Yleishallintopalvelut	2	..	..
Ympäristöterveydenhuolto	1	..	..
Muu toiminta	1	..	..
Asunto- ja muut taseyksikkörahasot	7	..	..
Yhteensä	140	2 497	

Liikelaitos sisäisissä palveluissa ja kuntien yhteistoiminnassa

Kunnan sisäisissä palveluissa ei eriytetyn liikelaitosmallin soveltaminen ole vielä yleistä. Vain kaksitoista kuntaa on eriyttänyt toimitilapalvelut ja kahdeksan kuntaa tuottaa muita sisäisiä palveluja liikelaitosmuodossa. Lisäksi yleishallintopalveluja tuottaa kaksi eriytettyä liikelaitosta.

Toistaiseksi kuntien sisäiset palvelut on järjestetty joko muuna taseyksikkönä, laskennallisesti eriytettyinä liikelaitoksena tai nettoyksikkönä. Nettoyksiköistä eli sellaisista kunnan tehtävistä, joiden osalta budjetissa on määrätty sitovaksi ainoastaan tulojen ja menojen erotus, ei yleensä käytetä nimitystä liikelaitos. Nettobudjetoiduissa tehtävissä ei laadita tasetta joten yli- ja alijäämän siirtoa tilikaudesta toiseen ei ole.

Sisäisten palvelujen liikelaitostamisen tarkoituksena on tavallisesti pyrkimys tuotannon tehostamiseen, kustannusvastuun lisäämiseen tai sisäisen valvonnan edellytysten parantamiseen. Sisäisen palvelutuotannon liikelaitostamisen tarkoituksena saattaa myös olla oman tuotannon kilpailuttaminen markkinoilla. Liikelaitostaminen saattaa tällöin palvelulla tilaajatuottajamallin käyttöönottoa kunnassa.

Jossain määrin eriytettyjä kunnan liikelaitoksia on perustettu tuottamaan palveluja kuntien yhteistoiminnassa järjestämässä tehtävissä. Yhteistoiminnan tarkoituksessa muodostettuja liikelaitokset ovat joko niin sanotun isäntäkunnan liikelaitoksia tai kuntayhtymän liikelaitoksia. Esimerkiksi alueellisen pelastustoimen järjestämisessä on sovellettu molempia liikelaitosmalleja.

1.2. Kansainvälinen vertailu

Kuntakonserni ja kunnallinen liikelaitos

Muissa Pohjoismaissa ei ole kuntalakeja vastaavassa laissa nimenomaisia säännöksiä kuntakonsernista tai liikelaitoksista. Ruotsissa ja Norjassa on sen sijaan säännöksiä kunnallisista yhtiöistä.

Ruotsin kuntalain (Kommunallag, SFS 1991:900) 3 luvun 17 §:ssä säädetään kun-

nallisesta osakeyhtiöstä. Kuntalain mukaan kunnan tai maakäräjien siirtäessä tehtäviään sellaisen osakeyhtiön hoidettavaksi, jonka kaikki osakkeet kunta tai maakäräjät omistaa, valtuusto asettaa toiminnan tavoitteet ja nimeää kaikki hallituksen jäsenet. Valtuusto voi lausua näkemyksensä ennen sellaisten toimintaa koskevien päätösten tekemistä, jotka ovat laadultaan periaatteellisia tai muutoin merkityksellisiä. Valtuusto myös 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 ottaen huomioon omistussuhteet, toiminnan laatu ja muut olosuhteet.

Ruotsin salassapitolain (Sekretesslagen, SFS 1980:100) mukaan sellaisista yhtiöistä, joissa kunnalla tai maakäräjille tai kuntayhtymillä on yksin tai yhdessä määräysvalta, henkilöllä on oikeus saada tietoja yhtiöstä samalla tavoin kuin kunnasta, maakäräjiltä tai kuntayhtymästä. 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 kuntaorganisaation kuuluvan kunnallisen yhtiön (*kommunale foretak*). Kunnalli-

set yhtiöt kuuluvat kunnan organisaatioon ja muistuttavat siltä osin asemaltaan lähinnä suomalaisia liikelaitoksia.

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

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.

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 pyydyttävä 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.

Esteellisyys

Esteellisyydestä kunnassa ja maakäräjien toimielimissä säädetään Ruotsissa kuntalaisa, Ruotsin kuntalaki ei sisällä erityistä yhteisöjäviä, vaan yhteisön toimielimiin sovelletaan yleisjäviä tai edustusjäviä. Ruotsin

kuntalain 26 §:n mukaan edustus- ja yleisjäviä 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 kuntalaisa että hallintolaisa (Lov om behandlingsmåten i förvaltningssaker, 10/1967). Hallintolain 6 §:n 1 momentin e kohdan mukaan henkilö on jäävi, jos hän johtaa tai on johtavassa asemassa, hallituksen tai hallituneuvoston jäsen sellaisessa yhteisössä, joka on asiassa asianosainen. Henkilö ei kuitenkaan ole esteellinen, jos kunta omistaa yhteisön kokonaan.

1.3. Nykytilan arviointi

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 palvelutuotantoorganisaatiota 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 sekä muiden toimielinten asema konsernin ohjauksessa. Konsernijohto on määritelty kunnissa vaihtelevasti ja konserni johdon vastuusta ja tehtävistä ei ole yhtenäistä käsitystä.

Kuntalain taloussäännökset tulivat voimaan vuoden 1997 alusta. Kuntalaisa kunnilta ja

kuntayhtymiltä ei edellytetä täydellistä konsernitilinpäätöksen laatimista, joka konsernitaseen lisäksi sisältäisi konsernituloslaskelman ja konsernin rahoituslaskelman. Kuntalain taloussäännöksiä säätämisen yhteydessä tavoitteena oli kuitenkin siirtyä vaativaksi koettuun konsernitilinpäätöskäytäntöön kunta-alalla vaihteittain. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto onkin suosittanut 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 omaaloitteisesti alkaneet soveltaa ohjetta tilinpäätöskäytännössään.

Kunnan tytäryhteisön tiedonantovelvoite, joka rajoittuu ensisijaisesti päättyneen tilikauden tietoihin, on suppeampi kuin osakeyhtiölain tarkoittaman tytäryhtiön velvoite antaa tietoja emoyhtiölle. Osakeyhtiölain (624/2006) 6 luvun 15 §:n mukaan tytäryhtiön hallituksen tulee antaa emoyhtiön hallitukselle konsernin aseman arvioimiseen ja sen toiminnan tuloksen laskemiseen tarvittavat tiedot. Tällaiset tiedot voivat tarkoittaa tilinpäätöstietojen lisäksi tilikauden päättymisen jälkeen esiin tulleita tytäryhteisöjä koskevia tietoja, joilla konsernin kannalta on merkitystä. Kunnalla ei kuitenkaan ole osakeyhtiölain tarkoittamaa emoyhtiön asemaa tytäryhtiönsä nähden.

Koska kuntakonserniin 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 aseman osakeyhtiölain perusteella.

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

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 yhteisöjäävissä säännöksen mukaan luottamushenkilöt ja viranhaltijat ovat kuitenkin tytäryhteisön hallituksen tai vastaavan toimielimen jäseninä esteellisiä käsittelemään kunnassa asiaa, jonka ratkaisusta kyseiselle yhteisölle on odotettavissa erityistä haittaa tai hyötyä. Sama koskee asiaa, jossa yhteisö on asianosainen.

Esteellisyys syntyy henkilön muodollisen aseman perusteella. Henkilön ollessa riittävän merkittävässä asemassa yhteisössä, hän on aina esteellinen käsittelemään asiaa kunnassa yhteisön ollessa asianosainen. Ellei yhteisö ole asianosainen, esteellisyys syntyy, jos asian ratkaisusta on odotettavissa yhteisölle erityistä hyötyä tai vahinkoa.

Esteellisyysäännösten soveltaminen myös kunnan määräysvallassa oleviin yhteisöihin heikentää kunnan mahdollisuutta konserniohjaukseen edustajiensa välityksellä. Kunnassa keskeisen poliittisen ja virkatehtäviin liittyvän vastuun kantavat henkilöt eivät voi olla mukana kunnan omistamisessa tai kunnan määräysvallassa olevissa yhteisöissä. Näille yhteisöille on usein siirretty tehtäväkokonaisuuksia, joiden toteutuksella on kunnan kannalta strategista merkitystä.

Esteellisyysäännösten soveltaminen on koettu erityisen ongelmalliseksi kokonaan kunnan omistuksessa ja määräysvallassa olevissa osakeyhtiöissä sekä yleensä kuntayhtymissä. Kuntayhtymät tuottavat huomattavan osan kuntasektorin palveluista. Erityisesti erikoissairaanhoidon, terveydenhuollon ja ammatillisen koulutuksen toimialoilla kuntayhtymät ovat keskeisiä toimijoita. Merkittävä osa kuntien menoista syntyy toiminnoista, jotka on siirretty kuntayhtymille. Kunnassa suurimman poliittisen tai virkatehtäviinsä liittyvän vastuun kantavat luottamushenkilöt tai viranhaltijat eivät voi osallistua kuntien vastuulla olevan toiminnan ja kuntien rahoit-

taman kuntayhtymän päätöksentekoon. Päätöksenteon eriytyminen on koettu ongelmaksi toiminnan ja talouden ohjauksessa. Voimassa olevan kuntalain 52 §:n 1 momentin mukaan yhteisöjäävin ulkopuolelle jäävät vain valtuutetut valtuuston kokouksessa.

Käytännössä eräät kunnat soveltavat yhteisöjäävisäännöstä kuntayhtymien osalta siten, että esteellisyttä ei yleensä katsota syntyvän, jos kaikki jäsenkunnat saavat päätöksensä 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 käytännössä kuultu asiantuntijoina toimielinten kokouksissa ennen asian käsittelyn alkamista.

Kunnallinen liikelaitos

Liikelaitoksen käsitettä, tehtävää ja liikelaitoksen erityisasemaa kunnan hallinnossa ja talouden ohjauksessa ei ole laissa määritelty. Tämä on johtanut siihen, että liikelaitos käsitteenä ja sen asema kuntaorganisaatioissa on jäänyt varsin tulkinnanvaraiseksi. Tehtävän nimeäminen johtosäännössä tai talousarviossa liikelaitokseksi ei välttämättä kerro, miten sen hallinto ja toiminta on järjestetty. Käytännössä liiketoiminta onkin voitu järjestää eri tavoin siinä suhteessa, miten itsenäinen sen asema kunnan päätöksenteossa ja taloudessa on. Toisaalta liikelaitokseksi nimetyille yksiköille on voitu antaa tehtäviä, jotka eivät ole liiketoimintaa siinä tarkoituksessa, että toiminnan tulot kattaisivat sen menot.

Liikelaitoksen talouden ohjausta on mallinnettu kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeella kirjanpidon järjestämisestä ja Kuntaliiton suosituksella liiketoiminnan eriyttämisestä kunnan ja kuntayhtymän muusta toiminnasta. Mainituissa ohjeissa ja suosituksessa ei kuitenkaan ohjata liikelaitoksen hallinnon järjestämistä. Ohjeeseen tai suositukseen perustuva ohjaus ei myöskään sido kuntaa tai kuntayhtymää sen järjestäessä liikelaitoksen talouden ohjausta. Jos kunta kuitenkin soveltaa kuntajaoston kirjanpito-

ohjeista poikkeavaa kirjanpitoikäytäntöä, sen on kyettävä osoittamaan, että poikkeava käytäntö on kirjanpitolaian ja hyvän kirjanpitotavan mukainen.

Kuntien yhteistoiminnan järjestämisessä on viime vuosina siirrytty yhä laajemmin soveltamaan niin sanottua isäntäkuntamallia, jossa yhden sopimuskunnan organisaatioon perustettu liikelaitos vastaa yhteistoiminnassa hoidettavien palvelujen tuottamisesta. Liikelaitosmallia on perusteltu sillä, että se on yhteistoiminnan hallinnon järjestämisessä kuntayhtymää kevyempi ja joustavampi ratkaisu. Talouden ohjauksen järjestämisessä isäntäkuntamalli on kuitenkin osoittanut ongelmalliseksi. Isäntäkunnan asema on koettu liian vahvaksi suhteessa muihin sopimuskuntiin, koska isäntäkunnan valtuustolla on päätösvalta liikelaitosta sitovista eristä isäntäkunnan talousarviossa. Ongelmaksi on myös koettu, että tuotantovälineiden ja muun omaisuuden luovutus apporttina peruspääomaosuutta vastaan ei muiden sopimuskuntien osalta ole mahdollista samaan tapaan kuin kuntayhtymässä. Tämä rajoite on johtanut vastikkeettomaan omaisuuden luovutukseen ja sen myötä alimitoitettuihin poistoihin liikelaitoksessa. Tästä taas on seurannut, ettei korvausinvestointeihin saada riittävää tulorahoitusta, jos toisaalta pyritään nollatulokseen eikä varauksen tekemistä ylijäämäisestä tuloksesta sallita.

Kunnat ja kuntayhtymät voivat antaa talousarviossaan eriytetyille liikelaitokselleen pääomarahoitusta sekä oman että vieraan pääoman ehtoisesti. Kyse on tällöin kunnan tai kuntayhtymän sisäisestä liiketapahtumasta, jota ei kirjanpitolaissa eikä velkakirjalaisissa säädellä. Kunta tai kuntayhtymä vastaa myös liikelaitoksen ulkoisen lainan takaamisesta ja muusta sitoumuksesta. Mainitunlainen pääomarahoitukseen ja sitoumuksiin liittyvä erityissuhde kunnan ja sen liikelaitoksen välillä on aiheuttanut erityisesti markkinoilla toimivia liikelaitoksia kohtaan epäilyä verorahoitukseen perustuvasta piilotuesta. Annetuissa tilinpäätöskaavoissa kunnan pääomarahoitusta liikelaitokselle on osoitettava erikseen. Kun pakottavaa lainsäädäntöä ei ole, on kuitenkin mahdollista, ettei liikelaitos esitä sisäistä pääomarahoitusta riittävän läpinäkyvästi tilinpäätöksessään.

Markkinoilla toimivia liikelaitoksia on arvosteltu siitä, ettei tulorahoitukseen mahdollisesti sisältyvää tariffitukea tai toiminta-avustusta esitetä talousarviossa ja tilinpäätöksessä riittävän läpinäkyvästi. Kunnan sisällä tehtävien tulonsiirtojen on katsottu erityisesti vaarantavan kilpailua silloin, kun liiketoimintaa tuetaan verorahoituksella tai kun monopoli-asemassa tai määräävässä markkina-asemassa olevan toiminnan tuloksella tuetaan markkinoilla toimivaa liikelaitosta. Toisaalta kuntia on arvosteltu myös kohtuuttomasta hinnoittelusta ja liiketoiminnan ylijäämän käyttämisestä kunnan muun toiminnan rahoittamiseen. Esitetyn arvostelun perusteella nykyistä sitovampi sääntely koskien liikelaitoksen tulo- ja pääomarahoituksen rakennetta on ilmeisen tarpeellista. Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston ja Suomen Kuntaliiton liikelaitosta koskevan ohjeistuksen tarkoituksena onkin ollut, että erillistalousarvioiden ja -tilinpäätösten avulla voidaan osoittaa liikelaitoksen hinnoittelun vastaavan kustannuksia ja että hintoja voidaan verrata yhtiömuotoisen toiminnan kanssa.

Nykyisten liikelaitosmallien, jossa liiketoiminta on osa kunnan toimintaa, on katsottu turvaavan kansanvaltaisen ja kustannusvastaavuuteen perustuvan ohjauksen myös niissä kunnan palveluissa, joissa asiakas maksaa täyden korvauksen. Kunnan harjoittamaa liiketoimintaa 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 vastaavasta liiketoimintaa koskevasta asiasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi sille taloudellista vahinkoa tai saattaisi toisen muutoin samanlaista toimintaa harjoittavan parempaan kilpailuasemaan tai heikentäisi sen mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin tai sijoitus- rahoitus- ja velanhoitojärjestelyihin. Muutoksenhakumahdollisuus voi lykätä päätösten täytäntöönpanoa ja haitata liikelaitoksen toimintaa.

2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

2.1. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan kuntalaissa säädettäväksi kuntakonsernista ja kunnallisesta liikelaitoksesta. Lisäksi ehdotetaan kuntalaissa säädettäväksi poikkeus hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdan yhteisöjäävissäännökseen. Poikkeus koskisi henkilöä, joka on kunnallisen liikelaitoksen, kuntakonserniin kuuluvan yhteisön sekä kuntayhtymän hallituksen tai vastaavan toimielimen jäsen taikka toimitusjohtaja. Yhteisöjäävissäännökseen esitetyn poikkeus-säännöksen tavoitteena on vahvistaa konsernijohdon toiminta- ja ohjausmahdollisuuksia.

Kuntakonsernia koskevien säännösten tavoitteena on selkeyttää kuntakonsernin ohjausta ja valvontaa sekä parantaa konsernin johtamisen edellytyksiä ja valvontaa. Konsernitalinpäätöksen laatimisvelvollisuudella pyritään siihen, että kunnalla olisi aikaisempaa paremmat mahdollisuudet johtaa kuntakonsernia. Sääntelyn tarkoituksena on saada kunnan toiminnasta ja taloudesta riittävä ja oikea kokonaiskuva myös tilanteessa, jossa kuntapalveluja tuottavat enenevässä määrin kunnan perusorganisaation lisäksi kunnan määräysvallassa olevat yhteisöt ja säätiöt.

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

Kuntien yhteistoiminnassa harjoittamaa liiketoimintaa varten perustettaisiin liikelaitoskuntayhtymä, joka hallinnon järjestämisessä ja talouden ohjauksessa vastaisi pitkälti osakeyhtiötä. Liikelaitoskuntayhtymässä johtokunta hyväksyisi kuntayhtymän talousarvion ja –suunnitelman ja jäsenten valinnassa johtokuntaan ei välttämättä tulisi noudattaa jäsenkuntien poliittisia voimasuhteita. Jäsen-

kuntien asema liikelaitoskuntayhtymässä olisi yhdenvertainen.

Kuntakonsernin ohjausta selkeytettäisiin säätämällä kuntalaissa valtuuston, kunnanhallituksen ja kunnan viranhaltijajohdon konsernia koskevasta toimivallan jaosta ja tehtävistä. Laissa määriteltäisiin kuntakonserni ja konsernijohto. Tarkastuslautakunnan tulisi jatkossa huolehtia kunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta.

Kunnan, joka tytäryhteisöineen muodostaisi kuntakonsernin, olisi laadittava konsernintilinpäätös, joka sisältäisi konsernitaseen ja -tuloslaskelman sekä konsernin rahoituslaskelman ja niiden liitteet. Konsernituloslaskelmaa ja konsernin rahoituslaskelmaa ei kuitenkaan tarvitsisi laatia, jos sekä päättyneeltä tilikaudelta että sitä välittömästi edeltäneeltä tilikaudelta tytäryhteisöjen liikevaihto tai sitä vastaava tuotto olisi alle 200 000 euroa. Konsernituloslaskelma ja konsernin rahoituslaskelma olisi kuitenkin aina laadittava, jos sekä päättyneeltä että sitä välittömästi edeltäneeltä tilikaudelta tytäryhteisöjen taseiden yhteenlaskettu arvo olisi ylittänyt yhden kolmasosan kuntakonsernin päättynyttä tilikautta edeltäneen tilikauden tasearvosta. Tytäryhteisöllä olisi velvollisuus antaa kuntakonsernin taloudelliseen asemaan arvioimiseen ja toiminnan tuloksen laskemiseen tarvittavat tiedot. Tilintarkastajien tulisi tarkastaa konsernintilinpäätös sekä konsernivalvonnan asianmukaisuus. Lisäksi säädettäisiin erillinen säännös tytäryhteisön tiedonantovelvollisuudesta.

Yhteisöjäävisäännökseen esitetyn poikkeuksen perusteella henkilö ei olisi esteellinen kunnassa sillä perusteella, että henkilö 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 tasapuolisen käsittely edellyttää, ettei hän osallistu asian käsittelyyn. Säännös vastaisi Ruotsissa voimassa olevaa esteellisyyssääntelyä.

Ehdotuksen mukaan laissa määriteltäisiin kunnallinen liikelaitos sekä säädettäisiin

kunnallisen liikelaitoksen hallinnon, toiminnan ja talouden perusteista. Kunnallisen liikelaitos voitaisiin perustaa liiketoimintaa ja liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavia tehtäviä varten. Kunnan ja kuntayhtymän liikelaitos olisi edelleen osa kuntaa tai kuntayhtymää eikä itsenäinen oikeushenkilö ja kirjanpitovelvollinen. Liikelaitoskuntayhtymänä toimiva kunnallinen liikelaitos olisi kuitenkin itsenäisen oikeushenkilö ja kirjanpitovelvollinen. Liikelaitoskuntayhtymään sovellettaisiin hallinnon ja talouden järjestämisestä muista kuntayhtymistä poikkeavia säännöksiä.

2.2. Toteuttamisvaihtoehdot

Esityksessä ehdotetaan kunnallista liikelaitosta koskevien säännöksiä sijoittamista keskitetysti uuteen 10 a lukuun. Vaihtoehtona olisi ollut erillisen kunnallisia liikelaitoksia koskevan lain säätäminen. Ehdotuksessa on päädytty säännösten sijoittamiseen kuntalakiin, koska liikelaitos olisi ehdotuksen mukaan joko osa kunnan hallintoa tai liikelaitoskuntayhtymä, joka olisi oikeudelliselta muodoltaan kuntayhtymä. Kunnalliseen liikelaitokseen sovellettaisiin kuntalain muita säännöksiä, jollei 10 a luvussa ole liikelaitoksesta toisin säädetä. Yhteen lukuun säännökset on koottu sen vuoksi, että liikelaitoksen hallinnon ja talouden kokonaisuus on tällä tavoin paremmin hahmotettavissa kuin sijoittamalla säännökset kuntalain eri lukuihin.

Osana kuntaa tai kuntayhtymää toimivan liikelaitoksen rinnalle esitetään liikelaitoskuntayhtymää. Vaihtoehtona olisi ollut säätää erillisestä kunnallisesta osakeyhtiöstä ruotsin kuntalain tapaan. Kunnallinen osakeyhtiö olisi todennäköisesti edellyttänyt uuden organisaatiomallin luomista olemassa olevien organisaatiomallien oheen. Valittu malli perustuu jo olemassa oleville järjestelmille.

Konsernintilinpäätöstä koskevana vaihtoehtona ehdotuksen valmistelussa olivat nyky-
muotoinen, suppea vain konsernitaseen ja sen liitteet sisältävä konsernintilinpäätös, täydellinen konsernintilinpäätös, joka sisältäisi taseen lisäksi myös tulos- ja rahoituslaskelman ja niiden liitteet, sekä erilliset kunnan toimintakertomuksen liitteenä esitettävät laskelmat

tytäryhteisöjen varoista ja pääomaista sekä menoista ja tuloista.

Nykytuotoinen suppea konsernitilinpäätös ei täyttäisi sitä tarvetta, jota kuntakonsernin johtaminen edellyttää erityisesti silloin, kun kunnan palvelutuotantoa ja vastuita on merkittävässä määrin siirretty tytäryhteisöihin.

Erillislaskelmat ja –selvitykset tytäryhteisöjen toiminnasta ja taloudesta saattavat tuottaa kirjanpitoon perustuvaa konsernitilinpäätöstä enemmän informaatiota tytäryhteisöistä toimialoittain tai tarvittaessa eriteltyinä yksittäisestä tytäryhteisöstä. Erillislaskelmien ongelmana kuitenkin on, että kuva kuntakonsernin taloudesta saattaa muodostua virheelliseksi, jos sisäisten erien eliminointeja ei tehdä konsernitilinpäätöksen mukaisesti. Näin ei kuntakonsernien välinen vertailtavuus toteutuisi luotettavalla tavalla.

3. Esityksen vaikutukset

3.1. Taloudelliset vaikutukset

Velvollisuus laatia täydellinen konsernitilinpäätös, joka sisältää konsernitaseen lisäksi konsernituloslaskelman ja konsernin rahoituslaskelman ja niiden liitteet, lisää kirjanpidon ja tietohallinnon kustannuksia kunnissa ja kuntayhtymissä. Kunnat eivät ole toistaiseksi tehneet konsernituloslaskelmaa ja konsernin rahoituslaskelmaa. Näiden laskelmien laadinnan osaaminen tulee vaatimaan kirjanpitohenkilöstön lisäkoulutusta. Atk-sovelluksen hankkiminen tulee täydellisen konsernitilinpäätöksen laatimisen myötä aiempaa tarpeellisemmaksi. Varsinkaan pienillä kunnilla ei konsernisovellusta ole ollut käytössä, joten sen hankinnasta aiheutuu lisäkustannuksia.

Konsernitilinpäätöksen aiheuttamaa lisätyötä ja kustannuksia voidaan vähentää tarkoituksenmukaisilla laadintaohjeilla. Ohjeituksessa tulee mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon, mikä tiedon määrä ja taso yhdistelyssä ja tilinpäätöslaskelmissä on kunta-alalla riittävä. Konsernituloslaskelman ja konsernin rahoituslaskelman kaavat voivat olla määrättyiltä osin yleispiirteisempiä kuin kunnan ja tytäryhteisöjen vastaavat tilinpäätöslaskelmat. Laadintatyötä voidaan vähentää myös sillä, että konsernin rahoituslaskelma

johdetaan suoraan konsernituloslaskelmasta sekä edellisen tilikauden ja tilikauden taseista.

Täydellisen konsernitilinpäätöksen laatiminen koskisi vain kuntia ja kuntayhtymiä, joilla on liiketoimintaa harjoittavia tytäryhteisöjä tai joissa tytäryhteisötalous on merkittävä suhteessa kunnan talouteen. Näissä kunnissa konsernitilinpäätöksen laatimisesta voidaan olettaa saatavan sellaista olennaista tietoa, jota tarvitaan kuntakonsernin johtamisessa. Täydellinen konsernitilinpäätös parantaisi myös sekä kuntakonsernien välistä että kuntakonsernin eri tilikausien välistä vertailua.

Ehdotetun 13 § 2 momentin 1 kohdan mukainen tavoitteiden asettaminen konsernijohdolle, kunnan edustajille ja tytäryhteisöille sekä näiden tavoitteiden toteutumisen seuranta ja raportointi toimintakertomuksessa tulee osaltaan tehostamaan kuntien palvelutuotannon ohjausta ja siten välillisesti parantamaan kunta-alan tuottavuutta ja taloudellisuutta.

Liikelaitosten eriyttämiskaava lisää kirjanpidon kustannuksia niissä kunnissa ja liikelaitoksissa, joiden taloutta ei ole eriytetty ehdotettujen eriyttämiskaavojen mukaisesti. Hallintokustannusten lisäyksen vaikutus liiketoiminnan hinnoitteluun jäänee kuitenkin vähäiseksi.

Liiketoiminnan eriyttäminen kunnan muusta toiminnasta parantaa hinnoittelun läpinäkyvyyttä ja kustannusvastaavuutta. Kunnat ja kuntayhtymät joutuvat liikelaitosta perustaessaan määrittelemään siihen sijoittamansa pääoman määrän ja sille vaadittavan korvauksen. Kunnan hallinnon ja tukipalvelujen kustannukset kohdennettaneen aiempaa täydellisemmin liikelaitokselle. Kustannustietoisuuden lisääntyminen sekä kustannusten oikea kohdentaminen saattaa korottaa tuotettujen tuotteiden omakustannushintaa ja siirtää liikelaitospalvelujen ja tavaroiden hintoihin.

3.2. Vaikutukset viranomaisten toimintaan

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

Kuntakonsernin määrittely vastaisi pääosin nykyistä käytäntöä. Määritelmä sisältäisi kuitenkin myös kuntayhtymät, joissa kunnalla on määräämisvalta. Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston ohjeen mukaan kuntayhtymän yhdistely poikkeaa tytäryhteisön yhdistelystä silloinkin, kun kunnalla on kuntayhtymässä määräysvalta. Ehdotettu määritelmä ei muuttaisi kuntayhtymien suhteellista yhdistelyä konsernitilinpäätöksessä.

Konsernijohtoon määrittely selkeyttäisi konsernin johtamisen vastuusuhteita erityisesti valtuuston ja hallituksen välillä. Muilta osin kuntien tulee itse määrittellä konsernijohtoon kuuluvat toimielimet ja henkilöt. Tehtävien määrittely edellyttäisi ainakin joissakin kunnissa johtosäännön muuttamista ja mahdollisesti konserniohjeiden tarkistamista.

Yhteisöjäävissä sääntöön ehdotettu poikkeus merkitsisi nykyisen oikeustilan muuttamista, joissa luottamushenkilöt ja kunnan henkilöstö ovat esteellisiä käsittelemään kuntakonserniin kuuluvaa yhteisöä tai kuntayhtymää koskevia asioita muissa kunnan toimielimissä paitsi valtuustossa. Esteellisyys sääntöjen muutos johtanee siihen, että keskeisiä luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita nimitetään useammin kunnan edustajiksi konserniin kuuluviin yhteisöihin. Vahvistuvan konserniohjauksen voidaan olettaa tehostavan konsernin toimintaa kokonaisuutena. Toisaalta esteellisyys sääntelyn ulottaminen liikelaitoksiin aiheuttanee uusia esteellisyys tilanteita käsiteltäessä liikelaitosta koskevia asioita.

Ehdotettu täydellisen konsernitilinpäätöksen laatimisvelvollisuus tiettyjen edellytysten täytyessä muuttaisi nykyistä oikeustilaa ja käytäntöä. Kunnat eivät ole toistaiseksi laatineet konsernituloslaskelmaa ja konsernin rahoituslaskelmaa, vaan ainoastaan konsernita-

Vuoden 2004 tilinpäätösten perusteella täydellisen konsernitilinpäätöksen olisi ehdotettujen sääntöjen mukaan ollut velvollinen laatimaan 238 kuntaa eli 54 prosenttia kunnista. Näistä 219 kunnan olisi tullut laatia konsernitilinpäätös sillä perusteella, että liikevaihdon määrä ylitti 200 000 euroa. Täydellisen konsernitilinpäätöksen olisi ollut velvollinen 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 kunta ei olisi ollut velvollinen laatimaan konsernitilinpäätöstä liikevaihdon perusteella. Euromääräisen perusteen ottaminen lakiin on perusteltua, koska tavoitteena on täydellisen konsernitilinpäätöksen laadintavoitteen ulottaminen pääsääntöisesti kaikkiin kuntiin.

Pienin konsernitilinpäätöksen laatimiseen velvoitettu kunta oli vuoden 2004 tilinpäätöstietojen perusteella alle tuhannen asukkaan kunta. Suurimmassa kunnassa, jolla ei olisi ollut velvoitetta laatia täydellistä konsernitilinpäätöstä, oli yli 22 000 asukasta. Kunnat, jotka olisivat olleet velvollisia laatimaan konsernitilinpäätöksen vuoden 2004 tilinpäätöksen perusteella, olivat keskimäärin 8 500 asukasta asukasmäärän keskiluvulla mitattuna.

Liikelaitoksen määrittely laissa merkitsisi, että kuntien tulisi arvioida, täyttävätkö nykyiset liikelaitokset laissa edellytetyt vaatimukset. Ehdotuksen mukaan valtuuston olisi erikseen perustettava liikelaitos lain mukaisesti liikelaitokseksi. Tämä edellyttää vähintään, että kunta toteaisi aiemmin perustetun liikelaitoksen olevan kuntalain 10 a luvun mukainen kunnallinen liikelaitos.

Kuntien tai kuntayhtymien yhteistoiminnassa harjoittamaa liiketoimintaa tai liiketaloudellisiin periaattein harjoittamaa toimintaa varten perustettaneen liikelaitoskuntayhtymiä, joissa jäsenenä voi kuntien lisäksi olla kuntayhtymiä. Liikelaitoskuntayhtymä tarjoaa kuntayhtymille mahdollisuuden perustaa myös keskenään julkisoikeudellisen yhteistyöorganisaation. Osa liikelaitoskuntayhtymille annettavista tehtävistä on todennäköisesti aiemmin järjestetty kunnan liikelaitoksen, kuntayhtymän tai sen liikelaitoksen tai kuntalain 77 §:n mukaisen yhteisen toimielimen muodossa.

Liikelaitoskuntayhtymän perustaminen voi tarkoittaa tapauksesta riippuen myös henkilöstön siirtymistä uuden työnantajan palvelukseen, omaisuuserien siirtoja sekä mahdollisesti vanhojen yhteistyöjärjestelyjen purkamista. Koska kyseessä voisi olla toiminnan siirtäminen liikelaitoskuntayhtymälle, siirtoihin voisi tulla sovellettavaksi työsopimuslain

(55/2001) tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) säännökset liikkeen luovutuksesta.

3.3. Yritysvaikutukset

Kuntakonsernia koskevat esitykset vaikuttavat vain kunnan määräysvallassa oleviin yrityksiin. Ehdotetuilla säännöksillä pyritään tehostamaan tytäryritysten konserniohjausta ja -valvontaa. Konserniohjauksen sääntelyn tarkoituksena on, että tytäryritysten toiminta ja talous kytketään aiempaa tiiviimmin kuntien ja kuntayhtymien toimintastrategiaan. Konserniohjauksen tehostaminen saattaa joissain tilanteissa kaventaa tytäryritysten johdon toimivaltuuksia.

Ehdotetulla yhteisöjääviyden lievennyksellä ei ole merkittäviä yritysvaikutuksia. Yhteisöjääviä sovelletaan entiseen tapaan asioiden käsittelyssä, joissa tytäryrityksen edut olisivat ristiriidassa kunnan edun kanssa tai tasapuolinen kohtelu edellyttäisi muutoin jääviyttä päätöksenteossa. Yhteisöjäävisäännöstä sovellettaisiin esimerkiksi hankintatilanteessa kuntakonserniin kuuluvan yrityksen osallistuessa kunnan järjestämään tarjouskilpailuun. Tasapuolisen kohtelun vaatimus turvaisi kolmannen osapuolen, kuten muiden palveluja tuottavien yritysten, yhdenvertaisen kohtelun.

Kunnallisen liikelaitoksen itsenäistä asemaa on ehdotuksen eri säännöksissä vahvistettu, mikä tekee erityisesti markkinoilla toimivasta liikelaitoksesta monessa suhteessa yritystä vastaavan toimijan. Tämä saattaa tulevaisuudessa muuttaa liikelaitosten harjoittaman liiketoiminnan kohtelua tuloverotuksessa ja hankintojen kilpailuttamisessa.

Ehdotettujen liikelaitossäännösten tarkoituksena on selkeyttää liikelaitosten toimintaa markkinoilla. Talousarvion ja kirjanpidon eriyttämisellä sekä toiminta-avustusten ja -tukien ilmoittamisella erikseen on pyritty lisäämään kunnallisen liiketoiminnan läpinäkyvyyttä. Esteellisyysäännöksen ulottaminen myös kunnalliseen liikelaitokseen selkeyttäisi kunnallisen liikelaitoksen johtajan, hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin verrattavan toimielimen jäsenen asemaa käsiteltäessä esimerkiksi hankintakilpailussa jätettyjä tarjouksia. Liikelaitoksen johtoon

kuuluvat olisivat ehdotuksen mukaan esteellisiä tällaisissa tapauksissa.

4. Asian valmistelu

Esitys perustuu sisäasiainministeriön 21. maaliskuuta 2005 asettaman työryhmän mietintöön (Kuntakonserni- ja liikelaitostyöryhmän mietintö, sisäasiainministeriön julkaisu- ja 9/2006). Työryhmän tehtävänä oli selvittää kuntakonsernia ja kunnallisia liikelaitoksia koskevan lainsäädännön kehittämistarpeita. Lisäksi työryhmän tehtävänä oli selvittää kuntien julkisten hankintojen sekä kuntien välisen yhteistoiminnan yhteensovittamista. Työryhmän työ oli osa kunnallisen demokration kehittämishanketta.

Työryhmä jätti mietintönsä 15 päivänä helmikuuta 2006. Työryhmän mietinnöstä pyydettiin lausunnot maa- ja metsätalousministeriöltä, kauppa- ja teollisuusministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, oikeusministeriöltä, ympäristöministeriöltä, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöltä, Kilpailuvirastolta, Suomen Kuntaliitto ry:ltä, Elinkeinoelämän keskusliitto ry:ltä, Suomen Yrittäjät ry:ltä, Keskuskauppakamarilta, Espoon, Helsingin, Tampereen, Vantaan, Turun, Jyväskylän, Oulun, Kotkan ja Rauman kaupungeilta, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriltä, Pirkanmaan sairaanhoitopiiriltä sekä Vesi- ja viemäri- ja ympäristöyhdistys ry:ltä.

Kuntakonsernia koskevista ehdotuksista eräät kaupungit arvostelivat konsernitilinpäätöksen laatintaa ja sitä koskevia euromääräisiä rajoja.

Lausunnonantajista esteellisyysäännöksen tehtävää muutosta kannattivat muut paitsi oikeusministeriö, valtiovarainministeriö ja Tampereen kaupunki. Oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö katsoivat, että esteellisyysäännöksen tehtävä poikkeus voisi olla vastoin perustuslain 21 §:ssä säädettyjä hyvän hallinnon periaatteita. Oikeusministeriö katsoi lausunnossaan, että esitys oli tältä osin saatettava perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Tampereen kaupunki katsoi lausunnossaan, ettei sillä ole tarvetta kyseiseen muutokseen siirtyessään tilaajatuottajamalliin. Helsingin, Espoon ja Vantaan kaupungit esittivät, että yhteisöjäävisäännök-

seen tehtävä poikkeus tulisi koskea myös muita kunnan osakkuusyhteisöjä kuin vain kuntakonserniin kuuluvia yhteisöjä. Useat kaupungit esittivät lisäksi, että säännöksestä tulisi poistaa liian tulkinnanvaraisena kohta, jonka mukaan henkilö olisi jäävi asian tasa-puolisen käsittelyn vaarantuessa.

Liikelaitosta koskevista säännöksistä lausunnonantajat arvostelivat liikelaitosta koskevan luvun rakennetta, jota onkin osittain muutettu. Kauppa- ja teollisuusministeriö katsoi lausunnossaan, että tulisi vielä harkita erillisen kunnallisen liikelaitoslain säätämistä tai kirjoittaa kunnallista liikelaitosta koskevat säännökset mahdollisimman pitkälle valtion liikelaitoslain mukaisesti. Oikeusministeriökin katsoi lausunnossaan, että esityksessä tulisi selvemmin käydä ilmi miltä osin ja miksi

ehdotetut säännökset poikkeavat valtion liikelaitoksia koskevista säännöksistä.

Valtiovarainministeriö, Kilpailuvirasto, Keskuskauppakamari, Suomen yrittäjät ry ja Rauman kaupunki katsoivat lausunnossaan, ettei liikelaitokselle tulisi antaa viranomais-tehtäviä. Useat lausunnonantajat ovat arvostelleet sitä, että liikelaitoksen nimessä tulisi olla liikelaitos -sana. Jotkut lausunnonantajat katsoivat, että johtokunnan sijasta tulisi tehdä mahdolliseksi myös liikelaitoksen organisointi lautakunnan alaiseksi. Kauppa- ja teollisuusministeriö katsoi lisäksi, että tulisi selvittää, voitaisiinko liikelaitoksen johtajan asema rinnastaa osakeyhtiön toimitusjohtajaan.

Esityksen jatkovalmistelu on tehty sisäasiainministeriössä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

1.1. Kuntalaki

13 §. Valtuuston tehtävät. Valtuuston tehtäviä koskevaan 13 § 2 momentin 1 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi konserniohjausta koskevat valtuuston tehtävät.

Pykälän 2 momentin 1 mukaan valtuuston tehtäväksi lisättäisiin päättää kunnan toiminnan ja talouden keskeisten tavoitteiden lisäksi myös kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä konserniohjauksen periaatteista. Säännös korostaisi valtuuston asemaa kuntakonsernin keskeisten tavoitteiden asettajana. Konsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista päättämistä ei olisi mahdollista siirtää kunnan muille viranomaisille. Ehdotus selkiyttäisi erityisesti valtuuston ja hallituksen työnjakoa. Valtuusto asettaisi strategiset tavoitteet kuntakonsernissa samaan tapaan kuin se määrittelee ne kunnassa. Tavoitteet ohjaisivat konserniohjoa, kuntaa eri yhteisöissä edustava henkilöitä sekä tytäryhteisöjä. Ehdotettu säännös ei

muuttaisi kuntalain ja yksityisoikeudellisia yhteisöjä koskevien erityislakien suhdetta. Yhteisöjen ja säätiöiden toimielinten tai toimitusjohtajan velvoitteet määräytyisivät kyseistä yhteisöä koskevan lainsäädännön mukaan, mutta valtuusto voisi asettaa tavoitteita ja määritellä periaatteita kunnan konserniohjoille koskien tytäryhteisöjen toiminnan ohjausta ja valvontaa.

Valtuuston asettamat tavoitteet ohjaisivat kuntaa eri yhteisöissä edustavia henkilöitä. Valtuuston tavoitteet ohjaisivat myös tytäryhteisöjä niiden tavoitteenasettelussa, vaikka ne eivät olisikaan oikeudellisesti sitovia. Valtuusto hyväksyisi yleensä myös konserniohjeet, mutta säännös ei estäisi toimivallan siirtämistä tältä osin kunnanhallitukselle tai muulle konserniohjoille. Valtuuston hyväksymissä konserniohjeissa olisi mahdollista määritellä tytäryhteisöjen raportointia ja keskitettyjä konsernitoimintoja koskevia periaatteita. Keskitetyt toiminnot voisivat koskea muun muassa konsernin piirissä tehtäviä hankintoja, rahoitusta ja riskienhallintaa sekä taloushallinnon tukipalveluja.

16 a §. Kuntakonserni. Pykälä on uusi ja siinä määriteltäisiin kuntakonsernin käsite.

Kuntakonserni määriteltäisiin kirjanpitolain konsernimääritelmän mukaisesti. Kunta olisi kuntakonsernin emoyhteisö. Tytäryhteisöjä olisivat yhteisöt, joissa kunnalla yksin tai yhdessä muiden kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen kanssa on määräysvalta. Kirjanpitolaissa määräysvallalla tarkoitetaan tilannetta, 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. Lisäksi kirjanpitovelvollisella katsotaan olevan määräysvalta kohdeyrityksessä myös silloin, jos sitä johdetaan yhteisesti kohdeyrityksen kanssa tai kirjanpitovelvollinen muulla tavoin tosiasiallisesti käyttää määräysvaltaa kohdeyrityksessä. Määräysvaltaa arvioitaessa korostuu ”asia ennen muotoa” – periaate, jolloin kaikki järjestelyyn liittyvät seikat tulee selvittää ja arvioida tapauskohtaisesti ja kokonaisuutta painottaen

Ehdotuksen mukaan konserniin kuuluisivat myös yhteisöt, joissa kunnan tytäryhteisöt käyttävät määräysvaltaa. Kunnan tytäryhteisöjä voisivat olla yksityisoikeudellisten yhteisöjen lisäksi myös kuntayhtymät. Käytännössä kunnat voisivat jatkossakin sopia äänivallan rajoittamisesta kuntayhtymän toimielimissä ja yhtymäkokouksessa siten, ettei yhdelläkään jäsenkunnalla ole määräysvaltaa. Kunnat yhdistelevät kirjanpitolautakunnan kuntajaoston ohjeen mukaisesti kuntayhtymän konsernitilinpäätökseensä aina suhteellisin osuuksina. Säännös ei estä kirjanpitolautakunnan kuntajaostoa antamasta edelleen ohjeita kirjanpitolain konsernisäännösten soveltamisesta kuntayhtymiin konsernitilinpäätöstä laadittaessa.

Säätiöt eivät kuulu yhteisön käsitteen piiriin. Kunnalla voi kuitenkin olla oikeus nimittää tai erottaa enemmistö säätiön toimielimen jäsenistä ja siten määräysvalta myös säätiössä. Kunnan tytäryhteisöjä koskevia säännöksiä sovellettaisiin myös kunnan määräysvaltaan kuuluviin säätiöihin.

25 a §. Konsernijohto. Pykälä on uusi ja siinä määriteltäisiin kunnan konsernijohto

sekä konsernijohton tehtävät.

Pykälän 1 momentin mukaan konsernijohtolla tarkoitettaisiin kunnanhallituksen lisäksi kunnanjohtajaa tai pormestaria sekä muita kunnan johtosäännössä määrättyjä viranomaisia.

Kunnanhallitukselle ja kunnanjohtajalle tai pormestarille kuuluu kuntalain mukaan tyypillisesti konsernijohtolle kuuluvia tehtäviä. Kunnanhallitus antaa kuntalain 23 §:n 2 momentin mukaan ohjeita kuntaa eri yhteisöjen, laitosten tai säätiöiden hallintoelimityksissä edustaville henkilöille kunnan kannan ottamisesta käsiteltäviin asioihin. Kuntalain 24 §:n 1 momentin mukaan kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnanjohtaja tai pormestari. Kunnanjohtajalla tai pormestarilla on myös 24 §:n 5 momentin mukaan oikeus käyttää kunnan puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta.

Valtuusto voi antaa tarkempia määräyksiä alaiensa toimielinten ja viranhaltijoiden tehtävistä johtosäännöissä. Johtosäännössä konsernijohtolle kuuluvia tehtäviä olisi mahdollista määrätä kunnanhallituksen, kunnanjohtajan ja pormestarin lisäksi myös muille toimielimille, viranhaltijoille tai luottamushenkilöille. Johtosäännössä olisi mahdollista esimerkiksi määrätä, että erikseen nimetyt, tytäryhteisöjä koskevia asioita hallitukselle esittelevät henkilöt kuuluvat konsernijohtoon. Konsernijohtoon kuuluisi kuntalain 17 §:n 4 momentin mukaisesti myös konsernijohtamisesta vastaava kunnanhallituksen jaosto. Konsernijohto koostuu yleensä emoyhteisön johdosta. Tytäryhteisöjen johtoon kuuluvat henkilöt eivät kuulu konsernijohtoon asemansa perusteella.

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 voisi antaa teknisuonteista ohjeistusta tytäryhteisöille sovituisissa konsernin toiminnoissa ku-

ten tilinpäätösraportoinnissa tai rahoituksen taikka hankintojen järjestämisessä. Konserni johdon päätökset eivät oikeudellisesti sido tytäryhteisöjen toimielimiä. Yhteisöjen ja säätiöiden toimielinten tai toimitusjohtajan sekä toimielinten jäsenten velvoitteet ja vastuut määräytyvät kyseistä yhteisöä koskevan lainsäädännön mukaan. Konserni johto voisi kuitenkin ohjata kunnan valitsemien edustajien kannanottoja ilmaisemalla kunnan kannan käsiteltävään asiaan.

Konsernivalvonta tarkoittaisi tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seuranta, analysointia ja raportointia. Konsernivalvonnassa tulisi erityisesti seurata valtuuston tytäryhteisöille asettamien tavoitteiden toteutumista sekä konserniohjeen noudattamista keskitetysti hoidetuissa konsernitoiminnoissa ja konsernin sisäisten palvelujen käytössä. Konsernivalvonnassa seurattaisiin myös riskienhallintajärjestelmien toimivuutta tytäryhteisöissä.

52 §. Esteellisyys. Ehdotuksessa säädettäisiin hallintolain yhteisöjäävisäännökseen tehtävästä poikkeuksesta. Ehdotettavalla muutoksella pyrittäisiin parantamaan kunnan mahdollisuuksia konserni johtamiseen väljentämällä esteellisyysääntelyä konsernin sisällä. Toisaalta esteellisyysääntelyä tiukennettaisiin tilanteissa, joissa kunnan tehtävää hoitaa kunnallinen liikelaitos.

Hallintolain yhteisöjäävisäännöksestä poikkeaminen tehostaisi konserniohjausta. Kunnanhallituksen tai muiden toimielinten jäsenet sekä johtavat viranhaltijat voisivat osallistua myös kuntayhtymän tai tytäryhteisön hallituksen työskentelyyn. Yhteisöjäävisäännökseen ehdotettavalla muutoksella tytäryhteisöjen hallinnossa kertynyttä asiantuntemusta olisi mahdollista käyttää paremmin kunnan omassa päätöksenteossa. Kuntayhtymän hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäseniin hallintolain yhteisöjäävisäännöstä ei sovellettaisi silloinkaan, kun kuntayhtymä ei ole kunnan tytäryhteisö. Kunnalliseen liikelaitokseen yhteisöjäävisäännöstä sovellettaisiin samalla tavoin riippumatta siitä, onko se osa kunnan tai kuntayhtymän organisaatiota vai itsenäinen liikelaitoskuntayhtymä.

Kuntayhtymät tuottavat huomattavan osan kuntasektorin palveluista. Erityisesti erikois-

sairaanhoidon, perusterveydenhuollon, erityishuollon ja ammatillisen koulutuksen toimialoilla kuntayhtymät ovat keskeisiä toimijoita. Merkittävä osa kuntien menoista syntyy sellaisesta toiminnasta, jota kuntayhtymät hoitavat. Kunnan keskeiset luottamushenkilöt ja viranhaltijat eivät kuitenkaan yhteisöjäävin vuoksi ole voineet ottaa osaa kuntayhtymän toimintaa koskevien asioiden käsittelyyn. Kunnassa suurimman poliittisen vastuun kantavat luottamushenkilöt eivät voi osallistua kuntien vastuulla olevan toiminnan ja kuntien rahoittaman kuntayhtymän asioiden käsittelyyn kunnassa. Päätöksenteon eriytyminen on koettu ongelmaksi toiminnan ja talouden ohjauksessa.

Valtionhallinnossa esteellisyysäännöksiä sovelletaan myös valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä niiden käsitellessä valtion liikelaitoksia tai oikeudellisesti itsenäisiä yhteisöjä koskevia asioita. Valtioneuvosto ja sen ministeriöt vastaavat eri toimialoja koskevista säädösvalmistelusta ja valvonnasta, minkä vuoksi valtioneuvoston jäsenten tai ministeriön virkamiesten riippumattomuuden varmistamiselle on erityisiä perusteita. Kunnilla ei ole vastaavaa toimivaltaa, joten kunnallishallinnossa yhteisöjäävisäääntelyä ei kaikilta osin voi arvioida samoin perustein kuin valtioneuvostossa ja ministeriöissä. Näin ollen esteellisyydestä kunnallishallinnossa olisi mahdollista säätää valtionhallinnosta poikkeavasti.

Pykälän 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi ensinnäkin siten, että kunnan luottamushenkilö, viranhaltija tai työntekijä ei olisi esteellinen osallistumaan asian käsittelyyn kunnassa, jos hän on kunnallisen liikelaitoksen, kuntayhtymän tai kuntakonserniin kuuluvan säätiön tai yhteisön hallituksen, hallintoneuvoston tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsen tai toimitusjohtaja tai sitä vastaava asemassa. Toiseksi ehdotetaan säädettäväksi perusteista, joilla esteellisyys poikkeuksellisesti syntyisi myös edellä mainituissa tapauksissa. Henkilö olisi esteellinen, jos liikelaitoksen, kuntayhtymän, konserniin kuuluvan yhteisön tai säätiön edut ovat ristiriidassa kunnan edun kanssa tai asian tasapuolinen käsittely edellyttää, ettei henkilö osallistu asian käsittelyyn.

Yhteisöjäävisäännöksestä ehdotettavan

poikkeuksen piiriin kuuluisivat kunnallisen liikelaitoksen, kuntayhtymän ja kuntakonserniin kuuluvaan tytäryhteisön tai säätiön johtoon kuuluvat henkilöt. Esimerkiksi kuntayhtymän tai kuntakonserniin kuuluvan osakeyhtiön hallituksen jäsen ei pääsääntöisesti olisi esteellinen osallistumaan kyseistä yhteisöä koskevan asian käsittelyyn kunnassa. Kunnan tai kuntayhtymän organisaatioon kuuluvaan liikelaitokseen hallintolain yhteisöjävisäännöstä ei ole aiemmin sovellettu lainkaan. Tältä osin esteellisyysääntelyä esitetään tiukennettavaksi. Yhteisöjävisäännöksen soveltamisalan laajennus olisi perusteltua, koska kunnallinen liikelaitos saa ehdotetun uuden 10 a luvun johdosta aiempaa itsenäisemmän aseman. Kunnallisen liikelaitoksen johtokunta vastaa liikelaitoksen toiminnan kehittämistä, hyväksyy liikelaitoksen talousarvion ja – suunnitelman ja voi myös päättää liikelaitoksen investoinneista ja muista pitkävaikutteisista menoista. Kunnallisen liikelaitoksen, kuntayhtymän ja kuntakonserniin kuuluvan yhteisön tai säätiön johtoon kuuluvien henkilöiden esteellisyyttä arviotaisiin pääsääntöisesti samojen säännösten perusteella.

Ehdotuksen mukaan yhteisöjäviä sovellettaisiin edelleen asioissa, joissa kunnan ja kuntayhtymän, tytäryhteisön tai liikelaitoksen edut olisivat ristiriidassa esimerkiksi käsiteltäessä niiden välisiä sopimuksia. Esimerkiksi kunnassa, jossa palvelutuotanto on järjestetty tilaaja - tuottaja –mallin mukaisesti, eturistiriita voi syntyä myös kunnan ja liikelaitoksen tai tytäryhteisön välille. Tuottajaorganisaation edun mukaista voi olla esimerkiksi sen toimialaan kuuluvien palvelujen lisääminen tai tilausten keskittäminen yhdelle tuottajalle. Esteellisyys syntyisi myös esimerkiksi kunnan viranomaisen käsitellessä tytäryhteisön rakennuslupa-asiaa viranomaisen ominaisuudessa. Tytäryhteisön hallituksen jäsen olisi tällaisessa tilanteessa esteellinen ottamaan osaa asian käsittelyyn hakeudesta käsittelevässä rakennuslautakunnassa. Hakijoiden tai asianosaisten tasapuolisen kohtelun varmistaminen voi edellyttää tasapuolisuuden varmistamiseksi esteellisyysäännösten soveltamista myös kilpailullisessa tilanteessa, jossa viranomaisen ratkaisu ei voi olla kaikkien hakijoiden tai asianosaisten

odotusten mukainen. Ehdotuksen mukaan esteellisyystilanne syntyisi myös muissa tilanteissa, joissa yhdenvertaisuus vaarantuisi.

Esteellisyysäännösten muutos esitetyllä tavalla voi aiheuttaa aluksi soveltamisongelmia erityisesti tasapuolisen kohtelun ja yhdenvertaisen kohtelun vaatimusten arvioinnissa. Hallintokäytännössä syntyvien tilanteiden moninaisuuden vuoksi soveltamistilanteita ei ole mahdollista kuvata tarkemmin lakitekstissä. Viime kädessä tulkinta muodostuisi oikeuskäytännössä.

Ehdotettu poikkeus koskisi vain yhteisöjäviä. Jos hallituksen jäsenen, toimitusjohtajan tai muun yhteisöjävisäännöksen tarkoittaman henkilön katsotaan saavan erityistä hyötyä tai kärsivän erityistä vahinkoa tehtävästä ratkaisusta, esimerkiksi yhteisöoikeudellisesta vastuustaan johtuen, hän olisi esteellinen intressijäävin perusteella.

68 § Tilinpäätös. Pykälän 1 momentissa säädetään voimassa olevaa momenttia vastaavasti tilinpäätöksen laadinta- ja käsittelyaikataulusta. Pykälän 2 momentissa säädetään voimassa olevaa momenttia vastaavasti tilinpäätökseen otettavista laskelmista. Pykälän 3 momentissa säädetään voimassa olevaa momenttia vastaavasti oikeista ja riittävästä tiedoista. Pykälän 4 momentti ehdotetaan kumottavaksi, koska konsernitilinpäätöksestä ehdotetaan otettavaksi kuntalakiin oma 68 § a pykälä.

Pykälän voimassa oleva 5 momentti, jossa säädetään tilinpäätöksen allekirjoittamisesta, siirtyisi 4 momentiksi.

68 a §. Konsernitilinpäätös. Pykälä on uusi. Pykälässä säädettäisiin konsernitilinpäätöksen laatimisvelvollisuudesta ja sisällöstä sekä niihin tehtävistä poikkeuksista. Pykälässä laajennettaisiin konsernitilinpäätöksen sisältöä käsittämään konsernitaseen ja sen liitetietojen lisäksi konsernituloslaskelman ja konsernin rahoituslaskelman ja niiden liitetiedot.

Pykälän 1 momentin mukaan kunnan, joka 16 a §:n tarkoittamalla tavalla muodostaisi tytäryhteisöineen kuntakonsernin, tulisi laatia konsernitilinpäätös. Konsernitilinpäätöksen laadintavelvollisuus koskisi jokaista kuntaa, jolla on yksi tai useampia tytäryhteisöjä. Täydellisen konsernitilinpäätöksen laadintavelvollisuus koskisi kuntaa, jolla olisi liike-

toimintaa harjoittavia tytäryhteisöjä tai jolla tytäryhteisöjen osuus konsernitaseesta olisi merkittävä. Täydellinen konsernitilinpäätös tarkoittaisi konsernitaseen, konsernituloslaskelman ja konsernin rahoituslaskelman ja niiden liitetietojen muodostamaa tilinpäätöskokonaisuutta. Täydellinen konsernitilinpäätös kuvaisi kuntakonsernin toiminnan tulosta ja taloudellista asemaa siten kuin konserniyhteisöt olisivat yksi kirjanpitovelvollinen. Konserniyhteisöllä tarkoitetaan kirjanpitolain mukaisesti kuntaa emoyhteisönä ja sen tytäryhteisöjä. Kunta, jolla ei olisi liikevaihdoltaan merkittäviä tytäryhteisöjä eikä tytäryhteisöjen osuus konsernitaseesta olisi merkittävä, olisi velvollinen laatimaan vain konsernitaseen ja sen liitetiedot käsittävän konsernitilinpäätöksen.

Kunnan tulisi sisällyttää laatimansa konsernitilinpäätös tasekirjaan, johon kunnan tilinpäätösasiakirjat kootaan. Kunnanhallituksen selvitys kuntakonsernin tavoitteiden toteutumisesta otettaisiin 69 §:n mukaisesti kunnan tilinpäätökseen sisältyvään toimintakertomukseen. Konsernitilinpäätökseen kuuluvien ja siihen liittyvien asiakirjojen olisi kirjanpitolain 6 luvun 2 §:n 3 momentin mukaisesti oltava selkeitä ja niiden olisi muodostettava yhtenäinen kokonaisuus.

Konsernitilinpäätös tulisi laatia samalta päivältä kuin kunnan tilinpäätös. Kunnan tilikausi on 68 §:n 1 momentin mukaisesti kalenterivuosi, mikä tarkoittaisi, että konsernituloslaskelma ja konsernin rahoituslaskelma laadittaisiin kalenterivuotta vastaavaksi tilikaudeksi ja konsernitase päivämäärälle 31.12. Konsernitilinpäätökseen yhdisteltävällä tytäryrityksellä tulee kirjanpitolain 6 luvun 5 §:n 1 momentin mukaan olla sama tilikausi kuin emoyrityksellä. Mainitun säännöksen soveltamisesta ja kunnan tilikaudesta poikkeavan tytäryhteisön tilinpäätöksen yhdistelemisestä konsernitilinpäätökseen antaa ohjeita ja lausuntoja ja myöntää poikkeuslupia kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 67 §:n mukaisesti.

Pykälän 2 momentin mukaan konsernitilinpäätös laadittaisiin konserniyhteisöjen taseiden ja tuloslaskelmien ja niiden liitetietojen yhdistelmänä. Konserniyhteisöjä ovat kunta emoyhteisönä ja kunnan tytäryhteisöt kirjanpitolain 1 luvun 6 §:n mukaisesti. Konsernituloslaskelman ja -taseen liitetietoina on ilmoitettava soveltuvin osin samat tiedot kuin kunnan ja sen tytäryhteisön tilinpäätöksen liitteenä sekä konsernitilinpäätöksen laatimista koskevat liitetiedot.

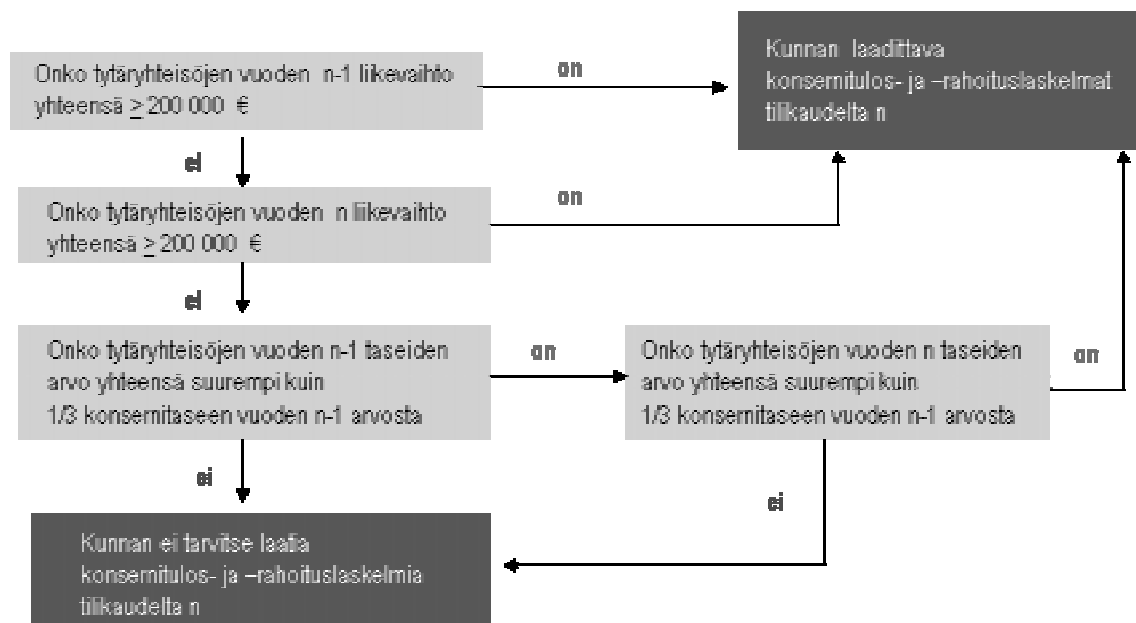
Konsernituloslaskelmalla liitetietoiheen osoitettaisiin kuntakonsernin tulorahoituksen riittävyys ja toiminnan taloudellinen tulos. Konsernitaseella ja sen liitteillä osoitettaisiin kuntakonsernin taloudellinen asema selvittämällä konserniyhteisöjen varat sekä konsernin velat ja vastuut ulkopuolisille.

Kunnan olisi lisäksi sisällytettävä konsernitilinpäätökseensä konsernin rahoituslaskelma. Konsernin rahoituslaskelmalla tarkoitettaisiin rahavirrat käsittävää laskelmaa, josta kirjanpitolain 6 luvun 2 §:n 3 momentin mukaisesti kävisi ilmi kuntakonsernin varojen hankinta ja niiden käyttö tilikauden aikana.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto antaa ohjeet konsernitaseen ja -tuloslaskelman ja konsernin rahoituslaskelman ja niiden liitetietojen laatimisesta ja sisällöstä 67 §:n mukaisesti.

Pykälän 3 momentin mukaan konsernituloslaskelma ja konsernin rahoituslaskelma voitaisiin jättää laatimatta, jos sekä päätyneeltä tilikaudelta että sitä välittömästi edeltäneeltä tilikaudelta tytäryhteisöjen yhteenlaskettu liikevaihto tai sitä vastaava tuotto on alle 200 000 euroa. Konsernituloslaskelma ja konsernin rahoituslaskelma olisi kuitenkin aina laadittava, jos sekä päätyneellä tilikaudella että sitä välittömästi edeltäneellä tilikaudella tytäryhteisöjen taseiden yhteenlaskettu arvo on ylittänyt yhden kolmasosan kuntakonsernin päätyntä tilikautta edeltäneen tilikauden tasearvosta.

Täydellisen konsernitilinpäätöksen laadintavelvollisuutta koskevien ehtojen täyttymistä kuvaa alla oleva päätöskaavio:



n = päättynyt tilikausi, $n-1$ = päättynyttä tilikautta välittömästi edeltänyt tilikausi

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 yhden kolmasosan konsernitaseen arvosta sekä tilinpäätösvuonna että sitä edeltävän vuoden tilinpäätöksessä. Molempien vuosien yhteenlaskettua arvoa verrattaisiin tilinpäätösvuotta edeltävän vuoden konsernitaseen arvoon.

69 §. Toimintakertomus. Toimintakertomuspykälää täydennettäisiin lisäyksellä selvityksen antamisesta kuntakonsernia koske-

vien tavoitteiden toteutumisesta. Vastaava lisäys kuntakonsernin tavoitteista tehtäisiin myös 13 §:ään, jossa säädetään valtuuston tehtävistä.

Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin, että toimintakertomuksessa olisi tehtävä selkoa, miten valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet ovat toteutuneet kuntakonsernin toiminnassa. Voimassaolevan säännöksen sanamuotoa täsmennettäisiin lisäksi siten, että mainittaisiin erikseen selvityksen antaminen kunnan ja kuntakonsernin tavoitteiden toteutumisesta. Kuntakonsernissa selvitys kohdistuisi konsernijohtoon toimintaan, kunnan edustajien toimintaan tytäryhteisöissä ja siihen miten tytäryhteisöille kunnan talousarviossa ja -suunnitelmassa asetetut tavoitteet ovat toteutuneet. Lisäksi pykälän 1 momenttiin lisättäisiin velvoite antaa toimintakertomuksessa tietoja sellaisista kuntakonsernin talouteen liittyvistä asioista, jotka eivät käy ilmi tilinpäätöslaskelmista.

Säännöksessä otettaisiin lisäksi huomioon 68 a §:ssä tehty konsernitilinpäätöksen sisällön laajentaminen käsittämään konsernitaseen lisäksi konsernituloslaskelman ja konsernin rahoituslaskelman.

Pykälän 2 ja 3 momentit säädettäisiin voimassa olevia momenteja vastaavina.

70 §. Tytäryhteisön tiedonantovelvollisuus. Pykälässä säädettäisiin tytäryhteisön tiedonantovelvollisuudesta. Pykälä olisi uusi ja sen tarkoitus olisi selkeyttää ja laajentaa tytäryhteisön tiedonantovelvoitetta.

Voimassaolevassa laissa ei ole erityissäännöstä tytäryhteisön tiedonantovelvoitteesta, vaan kunnan oikeus emoyhteisönä saada tietoja tytäryhteisöltä on perustunut konsernitilinpäätöksen laatimisvelvoitetta koskeviin kirjanpitolain ja kuntalain säännöksiin. Täytetään konsernitaseen laadintavelvoitteen kunnalla on ollut oikeus saada tytäryhteisön tasetta ja liitetietoja koskevat tiedot sekä tiedot sisäisistä saatavista ja veloista sekä keskinäisestä omistuksesta ja sisäisistä katteista.

Ehdotuksen mukaan kunnanhallituksella olisi oikeus saada tytäryhteisöltä tarpeelliset tiedot kuntakonsernin taloudellisen aseman arvioimiseen ja toiminnan tuloksen laskemiseen. Säännös vastaisi osakeyhtiölain 8 luvun 7 §:n mukaista tytäryhteisön tiedonantovelvoitetta. Tytäryhteisöjen tiedonantovelvoite laajennettaisiin siten koskemaan taseen ja sen liitetietojen lisäksi myös muita tilinpäätöslaskelmia ja niiden liitetietoihin liittyviä tietoja. Säännös velvoittaisi tytäryhteisön hallitusta antamaan muitakin kuin tilinpäätösasiakirjoihin sisältyviä tietoja. Näin laajennettua tiedonantovelvollisuutta tulisi kuitenkin arvioida tarkoituksessa, onko tieto tarpeellinen kuntakonsernin taloudellisen aseman arvioimisessa tai toiminnan tuloksen laskemisessa. Tilinpäätökseen sisällymätön tieto, joka voisi olla tarpeen konsernin taloudellisen aseman arvioimisessa ja tuloksen laskemisessa, saattaisi olla esimerkiksi tytäryhteisön tilinpäätöksen laatimisen jälkeen toteutunut, määrällään merkittävä luottotappio tai vahingonkorvausvastuu.

Pykälä ei koskisi kunnan osakkuusyhteisöä. Osakkuusyhteisön tiedonantovelvoitteeseen sovellettaisiin kuntakonsernissa kirjanpitolain 6 luvun 14 §:ää, jonka mukaan osakkuusyhteisön tulee antaa konsernitilinpäätök-

sen laativalle kirjanpitovelvolliselle tilinpäätöstietojensa yhdistelyä varten tarpeelliset tiedot viimeksi laaditusta tilinpäätöksestään.

71 §. Tarkastuslautakunta. Tarkastuslautakunnan suorittamassa arvioinnissa tulisi ottaa huomioon myös kuntakonsernia koskeva tavoiteasettelu. Lisäksi tarkastuslautakunnalle osoitettaisiin konsernihallinnon ja -talouden tarkastuksen yhteensovittustehtävä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin voimassa olevaa momenttia vastaavasti tarkastuslautakunnan asettamisesta ja kokoonpanosta.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että tarkastuslautakunnan olisi arvioitava, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet kunnan ohella kuntakonsernissa. Arvioinnin tulisi kohdistua niiden tavoitteiden toteutumiseen, jotka valtuusto on asettanut konsernijohdolle ja kunnan edustajille tytäryhteisöissä sekä lisäksi niiden tavoitteiden toteutumiseen, jotka valtuusto on asettanut tytäryhteisöille kunnan talousarviossa ja –suunnitelmassa sekä konserniohjeessa. Tarkastuslautakunnan arviointi perustuisi kunnan suunnitteluasiakirjoissa ja toimintakerptomuksessa tytäryhteisöille asetettuihin tavoitteisiin ja toteutumisesta annettuihin selvityksiin. Lisäksi arvioinnissa voitaisiin käyttää muita selvityksiä ja tarkastushavaintoja konserni- ja omistajaohjauksen toimivuudesta ja tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuudesta. Konserniohjauksen arvioinnissa lautakunnan tarkastus kohdistuisi konsernijohdon ja muiden tytäryhteisöjen valvontaan nimettyjen viranomaisten toiminnan arviointiin.

Pykälän 2 momentissa tarkastuslautakunnan tehtäväksi annettaisiin huolehtia kuntakonsernin hallinnon ja talouden tarkastuksen yhteensovittamisesta. Tämä voisi tarkoittaa kuntakonsernin tilintarkastuspalvelujen kilpailuttamisen järjestämistä koskien muun muassa tarjouspyyntöä, tarjousvertailua ja tilintarkastajaehdokkaiden nimeämistä konserniyhteisöihin. Tilintarkastajan valinnasta päättäisi kuitenkin tytäryhteisön toimielin, esimerkiksi osakeyhtiössä yhtiökokous. Tarkastuksen yhteensovittaminen voisi myös tarkoittaa kuntakonsernin tarkastuksen järjestämistä koskevien linjausten valmistelua valtuustokausittain tai useammin.

Tarkastuslautakunnan tehtäviin ei kuuluisi konserniin kuuluvien tytäryhteisöjen toiminnan ja talouden tarkastus. Tarkastuslautakunnalla tai sen yksittäisellä jäsenellä ei olisi oikeutta saada tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja suoraan tytäryhteisöjen toimielimiltä tai vastuuhenkilöiltä. Tarkastuslautakunnan tietojensaantioikeus tytäryhteisöistä rajoittuisi konsernijohtoon raportointiin ja muihin kunnan viranomaisten hallussa oleviin asiakirjoihin.

Pykälän 3 momenteissa säädettäisiin voimassa olevaa momenttia vastaavasti talouden tasapainotukseen liittyvästä arvioinnista. Pykälän 4 momenteissa säädettäisiin voimassa olevaa momenttia vastaavasti vaalikelpoisuudesta tarkastuslautakuntaan.

73 § Tilintarkastajan tehtävät. Tilintarkastajan tehtävissä otettaisiin huomioon konsernitilinpäätöksen laajentuminen käsittämään konsernitaseen lisäksi konsernituloslaskelman ja konsernin rahoituslaskelman. Tilintarkastuskertomuksessa tilintarkastajan tulisi antaa lausunto konsernivalvonnan järjestämisen asianmukaisuudesta.

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa tilintarkastusta koskeva sääntely muutettaisiin vastaamaan sisällöltään 68 a §:n tarkoittamaa konsernitilinpäätöstä. Konsernitaseen ja sen liitetietojen lisäksi tilintarkastajan tulisi tarkastaa konsernituloslaskelma, konsernin rahoituslaskelma ja niiden liitetiedot. Konsernitilinpäätöksen tarkastamisessa noudatettaisiin kunnan tilinpäätöksen tarkastuskäytäntöjä. Tilintarkastuskertomuksessa tulisi lausua siitä, antaako konsernitilinpäätös oikeat ja riittävät tiedot kuntakonsernin tilikauden toiminnasta, taloudesta, taloudellisesta kehityksestä ja taloudellisista vastuista. Tilintarkastajan tulisi erityisesti lain voimaan tuloa lähinnä seuraavina vuosina tarkastaa konsernitilinpäätöksen laadintavelvoitteen täyttäminen 68 a §:n tarkoittamalla tavalla.

Pykälän 1 momentin 4 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi tilintarkastajien tehtäviin konsernivalvonnan tarkastaminen. Tilintarkastajan tulisi antaa kertomuksessaan lausunto siitä onko konsernivalvonta kunnassa asianmukaisesti järjestetty. Tilintarkastajan tehtäviin ei kuuluisi konsernivalvonnan suorittaminen, vaan sen järjestämisen arviointi.

Pykälän 2 momenteissa säädettäisiin voi-

massa olevaa momenttia vastaavasti tilintarkastajan velvollisuudesta noudattaa valtuuston ja tarkastuslautakunnan antamia ohjeita.

Pykälän 3 momenteissa säädettäisiin voimassa olevaa momenttia vastaavasti tilintarkastajan raportointivelvollisuudesta tarkastuslautakunnalle ja kunnanhallitukselle.

10 a luku Kunnallinen liikelaitos

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

Pykälän 1 momentin mukaan kunnallisen liikelaitoksen voisi perustaa kunta tai kuntayhtymä yksin tai yhdessä toisen kunnan tai kuntayhtymän kanssa. Perustettavalle liikelaitokselle siirrettävän tehtävän tulisi olla joko liiketoimintaa tai tehtävää tulisi muutoin hoitaa liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Kunnallinen liikelaitos perustettaisiin erillisellä perustamispäätöksellä.

Liiketoiminnalla tarkoitettaisiin tehtävää, joka liikelaitoksen näkökulmasta olisi kannattavaa siten, että varsinainen toiminta ja investoinnit rahoitettaisiin ainakin pitkällä aikavälillä tulorahoituksella. Liiketoiminnan tunnuspiirteenä olisi lisäksi, että ulkoinen suoritemyynti muille kuin kunnan tai kuntayhtymän omille tehtäväyksiköille, olisi merkittävää. Liiketoiminnan tunnuspiirteenä olisi lisäksi markkinaehtoisuus siten, että asiakassuhde olisi sopimuserusteinen ja asiakkaalla tilaajana olisi harkintavaltaa. Liiketoiminnan suoritehinnoittelussa voitaisiin soveltaa kustannusvastaavuuden lisäksi markkinahintaa. Kunnalliselle liikelaitokselle annettavan tehtävän tulisi kuulua kuntalain 2 §:n mukaiseen kunnan toimialaan.

Kunnalliselle liikelaitokselle voitaisiin lisäksi antaa tehtävä, jota hoidettaisiin liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti, vaikka kyse ei olisi varsinaisesta, edellä mainitut ehdot muutoin täyttävästä liiketoiminnasta. Tehtävä olisi liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti järjestettyä silloin, kun tehtävän tulojen olisi tarkoitus kattaa sen suorittamisesta aiheutuvat menot. Tehtävää voitaisiin hoitaa liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti myös kunnan peruspalveluissa. Tulot voisivat tällöin olla asiakasmaksujen lisäksi

korvauksia jäsen- tai sopimuskunnilta taikka korvauksia kunnan toiselta yksiköltä.

Liiketaloudellisten periaatteiden mukaisessa toiminnassa noudatettaisiin ensisijaisesti kustannusvastaavuutta palvelujen hinnoittelussa. Suoritteiden hinta voisi perustua standardihintaan, jonka perusteena olisivat talousarvioon perustuvat menot mukaan lukien välilliset hallintokustannukset ja korvaus toimintaan sitoutuneelle pääomalle. Kustannusten jako sopimus- ja jäsenkuntien kesken perustuisi mainituin perustein etukäteen määrättyihin hintoihin eikä jälkilaskutusta ylijäämän palauttamiseksi tai alijäämän kattamiseksi tilikausittain edellytettäisiin

Liikelaitoksen tehtävämäärittelyn erityisenä tarkoituksena olisi tehdä mahdolliseksi liikelaitos -mallin soveltaminen sekä kunnan sisäisessä tilaajatuottajamallissa että kuntien ja kuntayhtymien yhteistoiminnassa, joissa palveluja tuotetaan pääosin joko kunnan muille tehtäville tai sopimus- tai jäsenkunnille taikka jäsenkuntayhtymille.

Liikelaitokselle voitaisiin siirtää tehtäviä, joiden kustannuksia ei katettaisi täysimääräisesti asiakasmaksuilla. Tällaisia tehtäviä voisivat olla viranomaistehtävät, jotka osin tai kokonaan rahoitetaan verovaroin tai tehtävät, joissa kunta tukee toimintaa palvelusuoritteiden hintaan sisältyvällä tariffituella tai muulla suoriteperusteisella toiminta-avustuksella. Liikelaitoksen näkökulmasta tällaisen toiminnan tulisi kuitenkin olla kannattavaa siten, että asiakasmaksut ja mahdollisesti erikseen saatavat tuet ja avustukset kattaisivat tehtävän kustannukset.

Ehdotuksen mukaan 10 a luvun soveltaminen kunnan tehtävässä edellyttäisi kunnan tai kuntayhtymän päätöstä kunnallisen liikelaitoksen perustamisesta. Säännöstä sovellettaisiin sekä lain voimaantuloa hetkellä jo toimivaan yksikköön että lain voimaantulon jälkeen perustettavaan liikelaitokseen. Perustamispäätös olisi tehtävä koskien sekä jäljempänä määriteltyä *kunnan tai kuntayhtymän liikelaitosta* että *liikelaitoskuntayhtymää*. Kunnallisen liikelaitoksen perustaminen edellyttäisi valtuuston tai kuntayhtymän ylimmän toimielimen päätöstä. Liikelaitoskuntayhtymän perustaminen edellyttäisi kuntayhtymän jäsenten päätöstä viimeistään perussopimuksen hyväksymisen yhteydessä.

Pykälän 2 momentissa määriteltäisiin käsitteet *kunnan tai kuntayhtymän liikelaitos ja liikelaitoskuntayhtymä*. Kunnallinen liikelaitos olisi yläkäsite, joka tarkoittaisi sekä kunnan tai kuntayhtymän yksin perustamaa liikelaitosta että kuntien ja kuntayhtymien yhteistä tehtävää varten perustamaa liikelaitosta. Kunnan tai kuntayhtymän perustamasta liikelaitoksesta käytettäisiin nimitystä *kunnan liikelaitos tai kuntayhtymän liikelaitos*. Sillä tarkoitettaisiin myös kuntalain 77 §:n mukaista, kuntien yhteisen toimielimen alaisena toimivaa liikelaitosta, joka sopimuksen mukaan on perustettu yhden sopimuskunnan organisaatioon. Tällaisen isäntäkunnan hallinnoiman liikelaitoksen hallinto ja talouden ohjaus järjestettäisiin niiden säännösten mukaisesti, joista tässä luvussa säädettäisiin kunnan tai kuntayhtymän liikelaitoksesta.

Kuntien ja kuntayhtymien yhdessä perustamasta kuntayhtymästä, jonka tehtävänä olisi kunnallisen liikelaitoksen ylläpitäminen, käytettäisiin nimitystä *liikelaitoskuntayhtymä*. Liikelaitoskuntayhtymän hallinto ja talouden ohjaus poikkeaisivat *kunnan tai kuntayhtymän liikelaitoksesta*, mikä puoltaa erillistermien käyttöä. Silloin, kun säännös koskee sekä *kunnan tai kuntayhtymän liikelaitosta* että *liikelaitoskuntayhtymää*, käytetään 10 a luvun pykäläotsikoinnissa yläkäsitettä *kunnallinen liikelaitos* tai otsikointia ilman *liikelaitos* -termiä, jos asiayhteys ei muuta edellytä. Kun säännös tarkoittaa vain joko *kunnan tai kuntayhtymän liikelaitosta* tai *liikelaitoskuntayhtymää* käytetään näitä termejä myös pykäläotsikoinnissa.

Kunnan tai kuntayhtymän organisaation osana toimivan kunnallisen liikelaitoksen nimessä tulisi olla sana *liikelaitos* samalla tavoin kuin osakeyhtiön nimessä tulee olla sana osakeyhtiö tai lyhenne oy. Isäntäkuntamallin mukaisesti järjestetystä liikelaitoksesta käytettäisiin myös sanaa *liikelaitos*. Tämä ei estäisi liikelaitosta käyttämästä mainonnassa tai muussa epävirallisessa yhteydessä liikemerkkiä tai lyhennettä, jossa sana liikelaitos ei ole näkyvillä. Tämä tarkoittaisi, etteivät muut kunnan tai kuntayhtymän tehtävät kuin lain mukaiset liikelaitokset voisi käyttää nimessään *liikelaitos* -sanaa. Liikelaitokseksi kutsuttaisiin vain tämän lain edellytykset täyttävää tehtävää.

Kuntayhtymäksi perustetun liikelaitoksen nimessä tulisi olla sana *liikelaitoskuntayhtymä*. Liikelaitoskuntayhtymäksi kutsuttaisiin vain tämän lain edellytykset täyttävää kuntayhtymää. Kuntayhtymän yksin perustamasta liikelaitoksesta ei näin ollen käytettäisi termiä *liikelaitoskuntayhtymä* vaan *liikelaitos*. Säännös ei estäisi liikelaitoskuntayhtymää käyttämästä mainonnassa tai muussa epävirallisissa yhteyksissä liikemerkkiä tai lyhennettä, jossa sana liikelaitoskuntayhtymä ei ole näkyvillä.

Muut kunnan tai kuntayhtymän tehtävät kuin tämän lain 10 a luvun tarkoittama kunnallinen liikelaitos eivät voisi käyttää nimesään sanaa *liikelaitos* tai *liikelaitoskuntayhtymä* vuoden 2009 alusta alkaen.

Pykälän 3 momentin mukaan liikelaitoksen tehtävistä määrättäisiin johtosäännössä. Liikelaitoskuntayhtymän tehtävistä olisi sovittava perussopimuksessa. Liikelaitoskuntayhtymästä olisi voimassa, mitä tässä laissa säädetään kuntayhtymästä, jollei tässä luvussa toisin säädetä. Oikeudelliselta muodoltaan liikelaitoskuntayhtymä olisi näin ollen nimensä mukaisesti kuntayhtymä. Poikkeukset tavanomaisesta kuntayhtymästä koskisivat kuntayhtymän toimialaa, jäsenyyttä sekä johtokunnan muodostamista ja toimivaltaa. Liikelaitoskuntayhtymä voitaisiin perustaa vain 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien hoitamista varten. Kuntalain 10 luvun yleisistä kuntayhtymää koskevista säännöksistä poiketen liikelaitoskuntayhtymän jäsenenä voisi olla myös kuntayhtymä. Johtokunnan valinta ei edellyttäisi jäsenkuntien poliittisten voimasuhteiden huomioonottamista. Liikelaitoskuntayhtymän johtokunta hyväksyisi, toisin kuin tavallisessa kuntayhtymässä, yhtymäkokouksen sijasta liikelaitoksen talousarvion ja –suunnitelman.

87 b §. *Liikelaitoskuntayhtymän yhtymäkokous.* Pykälässä säädettäisiin liikelaitoskuntayhtymän yhtymäkokouksesta ja sen tehtävistä. Ehdotettava liikelaitoskuntayhtymä olisi oikeudelliselta muodoltaan kuntayhtymä. Liikelaitoskuntayhtymä poikkeaisi toimintaperiaatteiltaan muista kuntayhtymistä, joten myös liikelaitoksen hallinnosta säädetäisiin erikseen ja osin kuntalain 10 luvun kuntayhtymää koskevista säännöksistä poiketen.

Kuntalain yleisten kuntayhtymää koskevien säännösten mukaan kuntayhtymän päätösvaltaa käyttävät jäsenkunnat yhtymäkokouksessa tai sitä käyttää perussopimuksessa määrätty jäsenkuntien valitsema toimielin. Liikelaitoskuntayhtymässä ylintä päätösvaltaa käyttäisi yhtymäkokous. Liikelaitoskuntayhtymän toimielinrakenne muistuttaisi rakenteeltaan osakeyhtiön rakennetta. Kuntayhtymän jäsenet käyttäisivät omistajina päätösvaltaansa osakeyhtiön yhtiökokousta vastaavassa yhtymäkokouksessa ja johtokunta vastaisi osakeyhtiön hallitusta.

Ehdotetun 1 momentin mukaan liikelaitoskuntayhtymän päätösvaltaa käyttäisivät kuntayhtymän jäsenet yhtymäkokouksessa, johon jäsenet valitsevat edustajansa kuhunkin kokoukseen erikseen. Yhtymäkokousedustajan valitsisi kunnassa 81 §:n 3 momentin mukaisesti kunnanhallitus tai valtuuston päättämä muu toimielin. Kuntayhtymässä yhtymäkokousedustajan valitsisi perussopimuksessa mainittu kuntayhtymän toimielin.

Liikelaitoskuntayhtymän hallintoa ei voisi perustaa yleisten kuntayhtymää koskevien säännösten mukaisesti yhden toimielimen kuntayhtymäksi eikä yhtymävaltuusto voisi olla ylin toimielin. Kunnat tai kuntayhtymät valitsisivat edustajansa yhtymäkokoukseen kutakin kokousta varten erikseen. Ehdotetulla säännöksellä pyritään siihen, ettei yhtymäkokousedustajia valittaisi esimerkiksi koko valtuustokaudeksi.

Kunnassa yhtymäkokousedustajan valitsee kunnanhallitus tai valtuuston päättämä muu toimielin. Kunnanhallitus valvoo kunnan etua ja, jollei johtosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa. Kunnanhallitus tai johtosäännössä määrätty muu kunnan viranomainen antaa tarvittaessa ohjeita kuntaa eri yhteisöjen, laitosten ja säätiöiden hallintoelimissä edustaville henkilöille kunnan kannan ottamisesta käsiteltäviin asioihin. Käytännössä kuntien edustajat eri yhteisöihin valittaneen useimmiten kunnanhallituksessa. Kunnanhallitus on myös keskeisin konsernijohtamisesta vastaava toimielin, joten tehtävä sopii sille luontevasti.

Kuntalain mukaan kuntayhtymän jäsenenä voivat olla vain kunnat, joten kuntalaissa ei ole ollut tarpeen säännellä yhtymäkokousedustajan valintaa kuntayhtymässä. Eh-

dotettavassa liikelaitoskuntayhtymässä voisivat olla jäseninä sekä kunnat että kuntayhtymät. Ehdotettavassa säännöksessä ei määriteltäisi sitovasti, mikä kuntayhtymän toimielin valitsisi yhtymäkokousedustajan. Yhtymäkokousedustajan valitseva viranomaisen kuntayhtymässä määriteltäisiin perussopimuksessa. Kuntayhtymän perussopimuksessa on 78 §:n 3 momentin 4 kohdan mukaan sovitava siitä, mikä kuntayhtymän toimielin valvoo kuntayhtymän etua, edustaa kuntayhtymää ja tekee sen puolesta sopimukset sekä millä tavoin oikeudesta kuntayhtymän nimen kirjoittamisesta päätetään. Ehdotettavassa 1 momentissa viitattaisiin 78 §:ään, jolloin kuntayhtymää edustava toimielin valitsisi myös kuntayhtymän edustajan yhtiökokoukseen. Käytännössä valinnan todennäköisesti tekisi kuntayhtymän hallitus ja vastaavasti liikelaitoskuntayhtymässä johtokunta.

Liikelaitoskuntayhtymää lukuun ottamatta kuntayhtymät eivät edelleenkaan voisi olla toisen kuntayhtymän jäseniä, joten valinnasta säädettäisiin vain liikelaitoskuntayhtymäsäännösten edellyttämässä laajuudessa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin yhtymäkokouksen keskeisistä tehtävistä. Johtosäännössä olisi mahdollista määrätä eräät lähtökohtaisesti johtokunnalle kuuluvat tehtävät joko yhtymäkokoukselle tai johtokunnan alaiselle viranomaiselle. Lisäksi yhtymäkokouksen päätösvallassa annettaessa takaus sitoumusta tai muuta vakuutta toisen velasta ehdotetaan säädettäväksi erikseen kunnallisen liikelaitoksen lainanottoa ja takauksia koskevassa 87 m §:ssä.

Momentin 1 kohdan mukaan yhtymäkokouksen tehtävänä olisi päättää keskeisistä toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista. Ehdotettu kohta vastaisi sisällöltään kuntalain 13 §:n 2 momentin 5 kohtaa, jonka mukaan valtuusto päättää kunnan liikelaitokselle asetettavista toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista. Liikelaitoskuntayhtymän talousarviosta ja suunnitelmasta sekä tavoitteiden asettamisesta säädettäisiin tarkemmin 87 f §:ssä

Momentin 2 kohdan mukaan johtosäännön hyväksyisi yhtymäkokous. Kunnassa valtuuston tulee 13 §:n 2 momentin mukaan päättää hallinnon järjestämisen perusteista. Liikelaitoskuntayhtymässä yhtymäkokouksen tehtä-

vänä olisi hyväksyä johtosäännöt. Muilta osin hallinnon järjestäminen kuuluisi johtokunnalle. Ehdotettu säännös korostaisi johtokunnan roolia liikelaitoksen keskeisenä toimielimenä. Johtosäännön hyväksyminen olisi perusteltua säilyttää yhtymäkokouksen tehtävänä, koska siinä määrättäisiin liikelaitoskuntayhtymän organisaation lisäksi myös yhtymäkokouksen ja johtokunnan välisestä tehtäväjaosta esimerkiksi toimielinten jäsenten ja johtajan valinnoissa.

Momentin 3 kohdan mukaan yhtymäkokous valitsisi johtokunnan ja tarkastuslautakunnan. Muiden toimielinten valinta olisi mahdollista siirtää johtosäännössä johtokunnalle. Jollei johtosäännössä muuta määrätä, toimielinten valinta kuuluisi yhtymäkokoukselle.

Momentin 4 kohdan mukaan yhtymäkokous päättäisi luottamushenkilöiden taloudellisten etujen perusteista. Ehdotettu säännös vastaisi asiallisesti 13 §:n 2 momentin 8 kohtaa, jonka mukaan valtuusto päättää vastaavista eduista kunnassa.

Momentin 5 kohdan mukaan yhtymäkokous valitsisi liikelaitoskuntayhtymän ylimpänä toimielimenä tilintarkastajat. Säännös vastaisi asiallisesti 13 §:n 2 momentin 9 kohdan mukaista valtuuston velvollisuutta valita tilintarkastajat. Kuntayhtymän päätöstä edeltävä tilintarkastajien valinnan ja erottamisen valmistelu sekä tarkastuksen painopisteiden määrittely kuuluisivat 71 §:n mukaan tarkastuslautakunnan tehtäviin.

Momentin 6 kohdan mukaan yhtymäkokous hyväksyisi tilinpäätöksen ja päättäisi vastuuvapaudesta. Tehtävä vastaisi valtuustolle 13 §:n 2 momentin 10 kohdassa säädettyä tehtävää.

87 c §. Johtokunta. Pykälässä säädettäisiin kunnallisen liikelaitoksen johtokunnasta ja sen tehtävistä.

Johtokunta olisi liikelaitoksen toiminnasta vastaava toimielin. Johtokunnalla olisi lähinnä osakeyhtiön tai valtion liikelaitoksen hallitukseen verrattava asema liikelaitoksen päätöksenteossa ja toiminnan valvonnassa. Silloin kun liikelaitos olisi osa kunnan tai kuntayhtymän organisaatiota, johtokunnan toimivalta olisi käytännössä rajoitetumpi. Liikelaitoksen johtokunta olisi kuntalain 17 §:n tarkoittama kunnan tai kuntayhtymän toimielin. Kunnan tai kuntayhtymän organisaatios-

sa johtokunta olisi johtosäännössä määrättävällä tavalla kunnanhallituksen tai lautakunnan alainen toimielin.

Osana kunnan organisaatiota liikelaitos olisi edelleen valtuuston ja hallituksen ohjauksessa. Valtuusto ohjaisi liikelaitosta johtosäännön ja taloussuunnitelman avulla. Kunnanhallitus vastaisi valtuuston päätösten täytäntöönpanosta ja voisi tarvittaessa käyttää otto-oikeutta alaistensa viranomaisten päätöksiin. Johtokunnan sekä johtokunnan alaisen toimielimen tai viranhaltijan päätös voidaan kuntalain 51 §:n 1 ja 2 momentin mukaisesti ottaa kunnanhallituksen tai lautakunnan päätettäväksi. Otto-oikeutta voidaan käyttää vain asiassa, joka on kuntalain nojalla siirretty alemman viranomaisen toimivaltaan ja jossa otto-oikeuden käyttämisestä ei ole 51 §:n 5 momentissa kielletty. Johtosäännössä voidaan myös 51 §:n 3 momentin mukaisesti määrätä, että johtokunta, sen puheenjohtaja tai kunnan viranhaltija voivat ottaa johtokunnan käsiteltäväksi asian, joka kuntalain nojalla on siirretty johtokunnan alaisen viranomaisen toimivaltaan ja jossa asianomainen viranomainen on tehnyt päätöksen. Kuntalain 77 §:ssä tarkoitetulla tavalla kuntien yhteiseksi toimielimeksi perustetulle liikelaitoksen johtokunnalle siirrettyjä asioita ei kuitenkaan saa ottaa ylemmän toimielimen käsiteltäväksi, jos asianomaiset kunnat niin sopivat.

Kuntayhtymän liikelaitoksen johtokunta olisi johtosäännössä määrättävällä tavalla kuntayhtymän ylimmän toimielimen ja yhtymähallituksen tai lautakunnan alainen. Myös kuntayhtymässä otto-oikeutta on mahdollista käyttää 51 §:n mukaisesti.

Liikelaitoskuntayhtymässä johtokunnan asema olisi itsenäisempi kuin kunnassa tai kuntayhtymässä. Johtokunnan toimivalta olisi lähtökohtaisesti laajempi kuin kunnassa tai kuntayhtymässä. Liikelaitoskuntayhtymän johtokunnan päätöksiin ei voisi käyttää otto-oikeutta.

Määrittelemällä johtokunnan tehtävät laissa pyrittäisiin korostamaan sen asemaa suhteessa muihin kunnan viranomaisiin. Johtokunnan tehtäviä ei laissa kuitenkaan määriteltäisi tyhjentävästi. Muista kuin laissa määritellyistä tehtävistä voidaan määrätä edelleen johtosäännössä. Johtokunnan kokoonpanossa olisi

myös mahdollista poiketa poliittisen suhteellisuuden vaatimuksesta, jota sovelletaan muissa kuntayhtymissä.

Toimielimissä asioista päätetään yleensä viranhaltijan esittelystä. Esittelystä määrätään 50 §:n mukaan tarkemmin johtosäännössä.

Ehdotettavan 1 momentin mukaan liikelaitoksella olisi oltava johtokunta. Liikelaitoksen johtokunnan jäsenten määrästä määrättäisiin johtosäännössä. Kunnan toimielinten kokoonpanosta säädetään 18 §:ssä. 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 jäsenen vaalikelpoisuudesta säädetään kuntalain 36 §:n 3 momentissa. Väljien vaalikelpoisuusehtojen ansiosta johtokuntaan on mahdollista valita toimialan asiantuntevasta edustavista henkilöistä esimerkiksi heidän kotikunnastaan riippumatta.

Pykälän 2 momentin mukaan johtokunta ohjaisi ja valvoisi liikelaitoksen toimintaa. Se vastaisi liikelaitoksen hallinnon, toiminnan ja taloudenhoidon sekä sisäisen valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä. Hallinnon, toiminnan ja sisäisen valvonnan järjestäminen tarkoittaisi esimerkiksi kirjanpidon ja varainhoidon järjestämistä tai hankintoja tai riskienhallintaa koskevien säännösten ja määräysten noudattamisen valvontaa. Johtokunta valvoisi myös johtajan toimintaa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin liikelaitoksen johtokunnan muista lakisääteisistä tehtävistä. Säännöksessä oleva yksityiskohdainen luettelo ei olisi tyhjentävä, vaan johtokunnan tehtävistä säädettäisiin laissa myös taloussäännösten yhteydessä. Lisäksi muista tehtävistä voitaisiin määrätä johtosäännössä.

Johtokunta päättäisi 3 momentin 1 kohdan mukaan liikelaitoksen toiminnan kehittämistä valtuuston tai yhtymäkokouksen asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden rajoissa. Valtuusto tai yhtymäkokous määrittelee kunnallista liikelaitosta perustaessaan liikelaitoksen toimialan ja asettaa kuntalain 13 §:n 2 momentin 5 kohdan tai 87 b §:n mukaisesti liikelaitoksen toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Liikelaitoksen joh-

tokunnan tehtävänä olisi päättää keinoista, joilla asetettuihin tavoitteisiin päästään.

Pykälän 3 momentin 2 kohdan mukaan johtokunta hyväksyisi liikelaitoksen talousarvion ja -suunnitelman. Liikelaitoksen talousarviosta ja -suunnitelmasta säädettäisiin tarkemmin 87 e §:ssä. Ehdotuksen mukaan talousarvion ja suunnitelman hyväksymistä ei voisi siirtää johtosäännöllä muulle toimielimelle.

Pykälän 3 momentin 3 kohdan mukaan liikelaitoksen johtajan valinta ja irtisanominen kuuluisivat lähtökohtaisesti johtokunnan tehtäviin. Johtosäännössä voitaisiin määrätä, että valinta ja irtisanominen kuuluvat esimerkiksi lautakunnalle.

Johtokunta päättäisi 3 momentin 4 kohdan mukaan liikelaitoksen merkittävistä investoinneista ja muista pitkävaikutteisista menoista, jollei johtosäännössä toisin määrätä.

Pykälän 3 momentin 5 kohdan mukaan johtokunta päättäisi ehdotuksen mukaan liikelaitoksen nimen kirjoittamiseen oikeutetuista. Suoraan lain nojalla oikeus edustaa liikelaitostajaa olisi johtokunnalla ja liikelaitoksen johtajalla, jollei johtosäännössä toisin määrätä. Johtokunta voisi antaa vastaavanlaajuisen tai rajoitetumman oikeuden myös muille kuin johtajalle.

Pykälän 3 momentin 6 kohdan mukaan johtokunta valvoisi liikelaitoksen etua ja jollei johtosäännössä toisin määrätä, edustaisi kuntaa ja käyttäisi sen puhevaltaa liikelaitoksen tehtäväalueella. Oikeus edustamiseen ja puhevallan käyttämiseen sisältää toimivallan tehdä kunnan puolesta oikeustoimia sekä käyttää kunnan puhevaltaa tuomioistuimissa ja viranomaisissa. Johtosäännössä toimivalta voidaan antaa muullekin viranomaiselle.

Pykälän 4 momentin mukaan johtokunnan muista kuin 87 c §:ssä mainituista tehtävistä olisi mahdollista määrätä johtosäännössä.

Ehdotetun pykälän 5 momentti sisältäisi liikelaitoskuntayhtymän johtokuntaa koskevan poikkeussäännöksen. Toisin kuin kunnan ja kuntayhtymän liikelaitoksessa, liikelaitoskuntayhtymän johtokunnan tehtäviä ei yksityiskohtaisesti lueteltaisi laissa. Muista kuin yhtymäkokooukselle kuuluvista asioista päättäisi johtokunta, jollei kysymys ole johtajalle 87 d §:n mukaan kuuluvasta asiasta. Liikelaitoskuntayhtymässä johtokunnan rooli olisi

lähtökohtaisesti itsenäisempi kuin muissa kunnan liikelaitoksissa. Johtokunnan toimivaltaa voisi rajoittaa toimivallan siirtäminen johtajalle tai muulle viranomaiselle.

Pykälän 6 momentin mukaan poliittisen suhteellisuuden vaatimusta ei tarvitsisi ottaa huomioon valittaessa kunnallisen liikelaitoksen johtokuntaa. Säännös koskisi sekä kunnan että kuntayhtymän osana toimivaa liikelaitosta että liikelaitoskuntayhtymää.

Kuntayhtymien toimielinten kokoonpano on 81 §:n 4 momentin mukaan sovittava vastaamaan jäsenkuntien valtuustoissa edustettujen ryhmien kunnallisvaaleissa saamaa ääniosuutta kuntayhtymän alueella kunnallisvaalilaissa säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Vaatimus ei kuitenkaan koske kuntayhtymän ylimpiä toimielimiä, lukuun ottamatta maakunnan liiton ylintä päätävää toimielintä. Soveltamisalaa kuuluvat hallituksen lisäksi lautakunnat, johtokunnat ja toimikunnat.

Liikelaitoksen toiminnassa ja päätöksenteossa painottuu poliittista tarkoituksenmukaisuusharkintaa enemmän liikelaitoksen toimialan ja liiketalouden asiantuntemus. Käytännössä liikelaitokset toimivat palvelujen tuottajina. Poliittista tarkoituksenmukaisuusharkintaa käyttävät kunnan tai kuntayhtymän muut toimielimet asettaessaan liikelaitokselle tavoitteita tai tilatessaan siltä palveluja. Johtokunnan tehtävänä olisi kehittää liikelaitoksen toimintaa ja vastata hallinnon ja toiminnan järjestämisestä. Johtokunnan asiantuntemus olisi todennäköisesti varmistettavissa helpommin silloin, jos kokoonpanossa ei tarvitsisi noudattaa poliittisen suhteellisuuden vaatimusta.

87 d §. Johtaja. Pykälässä säädettäisiin liikelaitoksen johtajan tehtävistä. Johtajan tehtävät on ehdotuksessa pyritty määrittelemään soveltuvin osin osakeyhtiön toimitusjohtajan ja valtion liikelaitoksen toimitusjohtajan tehtäviä vastaavasti.

Pykälän 1 momentin mukaan liikelaitoksen johtaja olisi virkasuhteessa ja toimisi virkavastuulla. Johtajan palvelussuhteeseen sovellettaisiin lakia kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003).

Valtion liikelaitoslain (2002/1185) 11 §:n mukaan toimitusjohtaja on osakeyhtiön toimitusjohtajan tapaan toimielin, eikä ole pal-

velussuhteessa valtioon tai liikelaitokseen. Ehdotettavassa kuntalain muutoksessa ei ole valittu valtion liikelaitoslain mukaista mallia. Kunnan tai kuntayhtymän liikelaitos olisi edelleen osa kunnan tai kuntayhtymän organisaatiota ja henkilöstö olisi palvelussuhteessa kuntaan. Liikelaitoskuntayhtymä olisi oikeudelliselta muodoltaan kuntayhtymä. Koska kunnalliselle liikelaitokselle voisi kuulua myös julkisia hallintotehtäviä, johtaja olisi virkasuhteessa kuntaan tai kuntayhtymään. Liikelaitoksen johtaja käyttäisi todennäköisesti julkista valtaa esimerkiksi toimiessaan esittelijänä johtokunnan kokouksessa tai käyttäessään delegoitua toimivaltaa. Vaikka laissa käytettäisiin nimitystä liikelaitoksen johtaja, hänen virkanimikkeenä voisi olla esimerkiksi toimitusjohtaja.

Liikelaitoksen johtaja toimisi johtokunnan alaisena ja hänen tehtävään olisi johtaa ja kehittää liikelaitoksen toimintaa sekä huolehtia hallinnosta ja sisäisestä valvonnasta. Hän olisi vastuussa myös siitä, että kirjanpito ja muu taloudenhoito on lainmukaisesti ja luotettavalla tavalla järjestetty.

Pykälän 2 momentin mukaan johtajan olisi huolehdittava johtokunnan päätösten täytäntöönpanosta. Säännös kuvaa johtajan ja johtokunnan tehtävienjakoa. Johtokunta tekisi päätökset esimerkiksi liiketoiminnan kehittämisestä. Johtajan tehtävänä on huolehtia siitä, että johtokunnan päätökset otetaan huomioon käytännön toiminnassa. Toimitusjohtaja toimii johtokunnan valvonnassa ja vastaa toimistaan johtokunnalle. Johtajan olisi annettava johtokunnalle tieto toiminnan kannalta merkittävistä toimenpiteistä ja tahtumista.

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 siirretyissä tehtävissä. Johtajan toimivalta suhteessa johtokuntaan vastaisi kunnanjohtajan kuntalain 24 §:n mukaista toimivaltaa suhteessa kunnanhallitukseen.

87 e §. *Kunnan tai kuntayhtymän liikelaitoksen talousarvio ja -suunnitelma.* Pykälän 1 momentin mukaan kunnan tai kuntayhtymän liikelaitoksen talousarvio ja

-suunnitelma olisi kunnan ja kuntayhtymän talousarvion ja -suunnitelman erillinen osa. Erillisyys tarkoittaisi, etteivät liikelaitoksen käyttötalous ja investoinnit sisältyisi määrärahoina ja tuloarviona kunnan tai kuntayhtymän talousarvioon. Liikelaitosta sitovia eräiä kunnan ja kuntayhtymän talousarviossa olisivat jäljempänä 3 momentissa määritellyt erät. Liikelaitoksen talousarvio ja -suunnitelma liitettäisiin kuitenkin osaksi kunnan talousarviota ja -suunnitelmaa, jonka valtuusto hyväksyisi.

Pykälän 2 momentin mukaan esityksen liikelaitoksen talousarviosta ja -suunnitelmasta tekisi liikelaitoksen johtokunta. Talousarvioesitys tulisi tehdä valtuuston päättämässä aikataulussa. Talousarviota ja -suunnitelmaa koskeva esitys tulisi tehdä kalenterivuositain vähintään kolmeksi vuodeksi eteenpäin. Talousarviovuosi olisi suunnittelukauden ensimmäinen vuosi. Talousarvion ja -suunnitelman tulisi sisältää tuloslaskelma-, investointi- ja rahoitusosat. Jos liikelaitoksella on kaksi tai useampia tehtäviä, joiden sitovuus liikelaitoksen talousarviossa asetetaan erikseen, tulisi talousarvioon ottaa myös käyttötalousosa, jossa esitetään erikseen mainittujen tehtävien tuloja, menoja ja tavoitteita koskevat tiedot sekä sitovaksi määritellyt erät.

Liikelaitoksen talousarvioehdotuksen valmistelu vastaisi kunnan tai kuntayhtymän muiden tehtävien valmistelua siinä, että tehtävästä vastaava toimielin tekee talousarviota ja -suunnitelmaa koskevan esityksensä valtuustolle. Erona kunnan muuhun tehtävään kuitenkin olisi, että liikelaitoksen esitys sisältäisi myös tehtävän rahoitusosaa koskevan esityksen.

Pykälän 3 momentin mukaan kunnan tai kuntayhtymän talousarviossa päätettäisiin liikelaitoksen toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista. Valtuuston tai yhtymäkokouksen tavoiteasettelu ohjaisi liikelaitoksen johtokuntaa seuraavan talousarvion ja -suunnitelman valmistelussa ja siitä päättämisestä. Valtuuston tai yhtymäkokouksen tavoitelinjaukset voisivat koskea liikelaitoksen asemaa, toiminnan laajuutta ja toimintaedellytyksiä (mm. investoinnit) tai palvelun laatua, hinnoitteluperiaatteita taikka pääoman tuotovaatimusta.

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 korvaus kunnan tai kuntayhtymän sijoittamasta pääomasta, kunnan tai kuntayhtymän tuki tai toiminta-avustus kunnalliselle liikelaitokselle sekä kunnan tai kuntayhtymän pääomasijoitus liikelaitokseen ja liikelaitoksen pääoman palautus kunnalle tai kuntayhtymälle. Mainittujen erien lisäksi valtuusto tai yhtymäkokous voisi määrittellä sitovaksi myös muun erän.

Pykälän 4 momentin mukaan johtokunta päättäisi liikelaitoksen talousarviosta ja -suunnitelmasta sen jälkeen, kun liikelaitosta koskevat sitovat erät olisi hyväksytty kunnan tai kuntayhtymän talousarviossa. Menettely olisi vastaava kuin kunnan muussakin tehtävässä, joissa valtuuston hyväksyttyä talousarvion, tehtävästä vastaava toimielin hyväksyy tehtävälle käyttösuunnitelman.

Pykälän 5 momenttiin olisi kirjattu liikelaitoksen talousarvion sitovuusperiaate. Talousarviomuutoksista päättäisi johtokunta. Sen sijaan tämän pykälän 3 momentissa säädettyistä, liikelaitosta sitovista eristä kunnan tai kuntayhtymän talousarviossa päättäisi valtuusto tai yhtymäkokous.

87 f §. *Liikelaitoskuntayhtymän talousarvio ja -suunnitelma.* Pykälän 1 momentin mukaan liikelaitoskuntayhtymän talousarviosta ja -suunnitelmasta päättäisi johtokunta. Menettely poikkeaisi yleisestä kuntayhtymässä noudatetusta käytännöstä, jossa yhtymäkokous hyväksyy talousarvion ja -suunnitelman.

Liikelaitoskuntayhtymän seuraavan kalenterivuoden talousarvio tulisi hyväksyä vuoden loppuun mennessä. Talousarvion hyväksymisen yhteydessä johtokunnan tulisi hyväksyä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi. Suunnittelukausi muodostuisi talousarviovuodesta ja muista suunnitteluvuosista. Talousarviovuosi olisi suunnittelukauden ensimmäinen vuosi. Suunnittelukauden enimmäispituutta ei säännöksessä rajattaisi. Suunnitelman realistisuuden vaatimus rajoittanee suunnitelman enintään viiteen vuoteen.

Pykälän 2 momentin mukaan talousarvioon

ja -suunnitelmaan otettaisiin liikelaitoskuntayhtymän toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Keskeisistä toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista päättäisi 87 b §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisesti yhtymäkokous. Sen tekemät tavoitelinjaukset ohjaisivat johtokuntaa sen päättäessä osatavoitteista sekä tuloja ja menoja tai niiden erotusta koskevista arvioista talousarviossa ja -suunnitelmassa. Yhtymäkokouksen tavoitelinjaukset voisivat koskea muun muassa liikelaitoksen asemaa, toiminnan laajuutta ja toimintaedellytyksiä (mm. investoinnit) tai palvelun laatua, hinnoitteluperiaatteita taikka pääoman tuottovaatimusta.

Liikelaitoskuntayhtymän talousarviossa tulisi olla tuloslaskelma-, investointi- ja rahoitusosa. Samaa rakennetta sovellettaisiin taloussuunnitelmassa. Jos liikelaitoskuntayhtymällä on kaksi tai useampia tehtäviä, joiden sitovuus talousarviossa asetetaan erikseen, tulisi talousarvioon myös ottaa käyttötalousosa, jossa esitetään erikseen mainittujen tehtävien tuloja, menoja ja tavoitteita koskevat tiedot sekä sitovaksi määritellyt erät.

Liikelaitoskuntayhtymässä talousarvion sitovuus tarkoittaisi toimintatavoitteiden sitovuuutta, toimintakatteen sitovuuutta (tuloarvio) tai kannattavuuden tasoon liittyvää sitovuuutta. Sitovia tavoitteita voitaisiin talousarviossa asettaa sekä koko toimintaa ja taloutta koskevana että eri tehtäville. Mahdollista myös on, että johtokunta asettaisi määrättylle tehtävälle, esimerkiksi kehittämishankkeelle, menojen määrää koskevan sitovan määrärahan. Kun liikelaitoskuntayhtymän toiminta rahoitettaisiin palvelujen ja tavaroiden luovuttamisesta saaduilla tuloilla, olisi nettoperiaatteen soveltaminen talousarviositovuudessa ensisijainen periaate.

Pykälän 3 momentti velvoittaisi liikelaitoskuntayhtymää laatimaan talousarvion ja -suunnitelman siten, että edellytykset sen tehtävien hoitamiseen turvataan. Kuntayhtymän tulorahoituksen tulisi suunnittelukaudella kattaa toiminnan kustannukset siten, ettei talous muodostuisi pysyvästi alijäämäiseksi. Liikelaitoskuntayhtymään ei 86 §:n 1 momentin mukaisesti kuitenkaan sovellettaisi 65 §:n 3 momentin säännöstä talouden tasapainottamisesta.

Liikelaitoskuntayhtymän toiminnassa ja

taloudenhoidossa olisi noudatettava talousarviota. Siihen tehtävistä muutoksista päättäisi johtokunta.

87 g §. *Liikelaitokselle maksettava tuki tai toiminta-avustus.* Kunnalliselle liikelaitokselle voitaisiin siirtää tehtäviä, joiden kustannuksia eivät asiakkailta perittävät maksut täysimääräisesti kattaisi. Kunta tai kuntayhtymä voisi myöntää tuen tai toiminta-avustuksen tällaisen tehtävän hoitamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Tuella tarkoitettaisiin suoritemäärään tai vastaavaan, toimintavolyymia kuvaavaan perusteeseen sidottua korvausta. Toiminta-avustuksella ei olisi vastaavaa kytkeä suoritemäärään kuin tukiperusteisissa tulonsiirroissa.

Tuki voisi esimerkiksi olla liikennelaitokselle liikennesuoritemäärän perusteella maksettavaa tariffitukea. Tukea voitaisiin lisäksi osoittaa investointiavustuksena esimerkiksi haja-asutuksen verkostohankkeissa, joissa liittymis- ja käyttömaksut eivät kata hankkeen rahoitustarvetta.

Toiminta-avustusta voitaisiin maksaa suoritemäärästä riippumatta esimerkiksi sellaisen liikennereitin ylläpitämiseksi, jota ei matkalipputulolla saada kannattavaksi. Toiminta-avustusta voitaisiin maksaa myös kustannuksiin, jotka aiheutuvat varallaolosta tai toimintavarmuuden ylläpitämisestä.

Tuki tai toiminta-avustus ei saisi ylittää tehtävän hoitamisesta aiheutuvia kustannuksia, joihin voitaisiin laskea välittömien kustannuksien lisäksi pääomakustannukset (poisto ja korvaus pääomalle) sekä osuus liikelaitoksen hallinnon kustannuksista. Kustannuksista vähennettäisiin tehtävän hoitamisesta saadut muut tulot kuten asiakasmaksut.

Tuet ja avustukset ilmoitettaisiin erikseen liikelaitoksen tilinpäätöslaskelmissa tai tilinpäätöksen liitetiedoissa. Läpinäkyvällä esittämisellä varmistettaisiin, ettei markkinaehtoista liiketoimintaa rahoitettaisi verorahoitteisilla avustuksilla ja tuilla.

87 h §. *Kirjanpitovelvollisuus.* Pykälässä säädettäisiin kirjanpitovelvollisuudesta erikseen kunnan tai kuntayhtymän liikelaitoksen ja liikelaitoskuntayhtymän osalta.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin liikelaitoksen kirjanpidon eriyttämisestä kunnan ja kuntayhtymän kirjanpidossa. Liikelaitos olisi osa kunnan tai kuntayhtymän organisaatiota ja niiden kirjanpito olisi osa niiden kirjanpitoa. Kunnan ja kuntayhtymän liikelaitos ei siten olisi itsenäinen kirjanpitovelvollinen, vaan kunta tai kuntayhtymä olisi kirjanpitovelvollinen kuntalain 67 §:n perusteella myös liikelaitoksensa kirjanpidosta.

Liiketapahtumien kirjaaminen aikajärjestyksessä muodostaisi liikelaitoksen peruskirjanpidon, joka olisi samalla osa kunnan tai kuntayhtymän peruskirjanpitoa. Liiketapahtumien kirjaaminen asiajärjestyksessä muodostaisi liikelaitoksen pääkirjanpidon, joka olisi samalla osa kunnan tai kuntayhtymän pääkirjanpitoa. Liikelaitoksen kirjanpito yhdisteltäisiin kunnan muuhun kirjanpitoon tilinpäätöksessä ja välitilinpäätöksissä siten, että sisäiset tulot ja menot, sisäiset saatavat ja velat sekä sisäinen omistus ja sisäiset katteet eliminoitaisiin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin liikelaitoskuntayhtymän kirjanpitovelvollisuudesta. Liikelaitoskuntayhtymä olisi itsenäinen kirjanpitovelvollinen ja sen kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä olisi sen lisäksi mitä kunta-laissa säädetään soveltuvin osin voimassa, mitä kirjanpitolaissa (1336/97) säädetään. Kirjanpitosäännöksiä sovellettaisiin siten liikelaitoskuntayhtymässä vastaavalla tavalla kun niitä sovelletaan kunnassa ja kuntayhtymässä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kirjanpitolautakunnan ohjeiden ja lausuntojen soveltamisesta kunnallisessa liikelaitoksessa. Kirjanpitolautakunta antaisi ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolaissa ja kuntalain 68—70 §:n soveltamisesta myös kunnallisessa liikelaitoksessa. Kunnalliseen liikelaitokseen sovellettaisiin kuntajaoston antamaa yleisohjetta kunnan ja kuntayhtymän liikelaitoksen kirjanpidollisesta käsittelystä. Tämän lain kunnallista liikelaitosta koskevien säännösten tultua voimaan kirjanpitolautakunnan kuntajaosto antaisi uuden kunnallisen liikelaitoksen kirjanpitoa ja tilinpäätöstä koskevan yleisohjeen. Lisäksi kunnallisessa liikelaitoksessa soveltuvin osin noudatettaisiin kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamia muita yleisohjeita ja lausuntoja.

Kuntajaoston toimivalta antaa ohjeita ja lausuntoja sisältäisi edelleen 70 §:n, jonka sisältö kuitenkin tämän lain antamisessa muuttuisi tarkoittamaan tytäryhteisöjen tiedonantia.

Kuntajaoston toimivalta antaa ohjeita ja lausuntoja sisältäisi edelleen 70 §:n, jonka sisältö kuitenkin tämän lain antamisessa muuttuisi tarkoittamaan tytäryhteisöjen tiedonantia.

tovelvollisuutta. Kuntajaoston ohjeistus koski tällöin sellaisten tietojen antamista, joita voidaan pitää perusteltuna kuntakonsernin taloudellisen aseman arvioimisessa ja toiminnan tuloksen laskemisessa.

Perustettavan liikelaitoksen aloittavan taseen muodostamisessa noudatettaisiin kirjanpitolakia ja kirjanpitolauslaskunnan kuntajaoston antamia ohjeita kirjanpitolauslaskennasta. Pääperiaatteena olisi, että kunnan ja kuntayhtymän liikelaitoksen avaava tase muodostettaisiin kunnan ja kuntayhtymän kirjanpitoon merkityistä kirjanpitoarvoista. Liikelaitoskuntayhtymää perustettaessa jäsenkuntien kuntayhtymään siirtämät pysyviin vastaaviin aineettomat ja aineelliset hyödykkeet sekä sijoitukset voitaisiin arvostaa käypään arvoon varovaisuuden periaate huomioon ottaen.

87 i §. Kunnan tai kuntayhtymän liikelaitoksen tilinpäätös. Pykälässä säädettäisiin kunnan tai kuntayhtymän liikelaitoksen velvollisuudesta laatia erillistilinpäätös.

Pykälän 1 momentin mukaan liikelaitoksen tilikausi olisi kalenterivuosi. Johtokunnan olisi laadittava erillistilinpäätös ja annettava se tilintarkastajien tarkastettavaksi ja kunnanhallitukselle tai yhtymähallitukselle yhdisteltäväksi kunnan tai kuntayhtymän 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 oikea kuva liikelaitoksen tulorahoituksen riittävydestä tilikaudella. Jos tuloslaskelmaan merkityt suunnitelman mukaiset poistot olisivat olennaisesti pienemmät kuin liikelaitoksen keskimääräinen korvausinvestointitaso, liikelaitoksen tulisi ilmoittaa poikkeamasta tilinpäätöksen liitetiedoissa. Korvausinvestointitaso määräytyy tilinpäätösvootta edeltävän vuoden, tilinpäätösvootta edeltävän vuoden, tilinpäätösvootta edeltävän vuoden ja voimassaolevaan taloussuunnitelmaan otettujen poistonalaisten investointien omahankintamenon keskimäärästä. Investoinnin omahankintamenolla tarkoitetaan investoinnin hankintamenon ja siihen saadun rahoitusosuuden (*investointiavustus*) erotusta.

Liikelaitoksen tilinpäätöslaskelmat tulisi laatia noudattaen kirjanpitolauslaskunnan kun-

tajaoston liikelaitosohjeen mukaisia tase-, tulos- ja rahoituslaskelmakaavoja ja kuntajaoston antamaa liitetieto-ohjetta.

Liikelaitoksen erillistilinpäätös yhdisteltäisiin kunnan tilinpäätöksessä. Yhdistelyssä liikelaitoksen ja kunnan muiden tehtävien väliset sisäiset tulot ja menot, sisäiset saatavat ja velat sekä sisäinen peruspääomasijoitus ja sisäiset katteet eliminoidaisiin. Yhdistelyssä noudettaisiin kirjanpitolauslaskunnan kuntajaoston mainittua liikelaitosyleisohjetta.

Laissa ei säädettäisi liikelaitoksen velvollisuudesta laatia konsernitilinpäätös tilanteessa, jossa liikelaitoksen johtokunnalle on siirretty toimivalta määräysvallan käyttämisestä kunnan ja kuntayhtymän tytäryhteisössä. Estettä 68 a §:n mukaisen liikelaitoksen konsernitilinpäätöksen laatimiselle ei kuitenkaan olisi. Määräysvallan siirron lisäksi konsernitilinpäätöksen laadinnan edellytyksenä voidaan kuitenkin pitää, että tytäryhteisön osakkeet tai osuudet siirrettäisiin liikelaitoksen taseeseen. Yksityiskohtaiset ohjeet liikelaitoksen konsernitilinpäätöksen laatimisesta ja yhdistelemisestä kunnan tilinpäätökseen annettaisiin tarvittaessa kirjanpitolauslaskunnan kuntajaoston konserniyleisohjeessa tai lausunnossa.

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

Liikelaitoksen tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapauden myöntämisestä päättää 13 § :n mukaisesti valtuusto tai yhtymäkokous kunnan tai kuntayhtymän tilinpäätöksen hyväksymisen yhteydessä.

Kunnan tarkastuslautakunnan tehtävänä on 71 §:n 2 momentin perusteella valmistella myös liikelaitoksen hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä arvioida ovatko valtuuston tai kuntayhtymäkokouksen liikelaitokselle asettamat tavoitteet toteutuneet. Tilintarkastaja suorittaa liikelaitoksen tarkastuksen osana kunnan tai kuntayhtymän tarkastusta. Tilintarkastaja esittää liikelaitosta koskevat 73 §:n tarkoittamat lausumat ja 75 §:n tarkoittaman muistutuksen kunnan tai kuntayhtymän tilintarkastuskertomuksessa.

87 j §. Liikelaitoskuntayhtymän tilinpäätös. Pykälässä säädettäisiin liikelaitoskuntayhtymän tilinpäätöksestä. Liikelaitoskuntayhtymä olisi kunnan ja kuntayhtymän tavoin itsenäi-

nen kirjanpitovelvollinen, johon sovellettaisiin kuntalain 68 ja 68 a §:n tilinpäätöstä koskevia säännöksiä.

Liikelaitoskuntayhtymän tilikausi olisi kalenterivuosi. Johtokunnan olisi laadittava tilinpäätös tilikautta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä ja annettava se tilintarkastajien tarkastettavaksi sekä tilintarkastuksen jälkeen saatettava se yhtymäkokouksen käsiteltäväksi kesäkuun loppuun mennessä.

Tilinpäätökseen kuuluisivat tase, tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja niiden liitteinä olevat tiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus.

Tilinpäätöksen tulisi antaa oikeat ja riittävät tiedot liikelaitoskuntayhtymän toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta. Tätä varten tarpeelliset lisätiedot olisi ilmoitettava liitetiedoissa. Jos tuloslaskelmaan merkityt suunnitelman mukaiset poistot olisivat olennaisesti pienemmät kuin liikelaitoskuntayhtymän keskimääräinen korvausinvestointitaso, liikelaitoksen tulisi ilmoittaa poikkeamasta tilinpäätöksen liitetiedoissa. Korvausinvestointitaso määräytyy tilinpäätösvootta edeltävän vuoden, tilinpäätösvouden ja voimassaolevaan taloussuunnitelmaan otettujen poistonalaisten investointien omahankintamenon keskimäärästä. Investoinnin omahankintamenolla tarkoitetaan investoinnin hankintamenon ja siihen saadun rahoitusosuuden (*investointiavustus*) erotusta.

Liikelaitoskuntayhtymä olisi velvollinen laatimaan ja sisällyttämään tilinpäätökseensä 68 a §:n tarkoittaman konsernitilinpäätöksen silloin, kun sillä olisi kirjanpitoa laissa tarkoitettulla tavalla määräämisvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa. Konsernitilinpäätöksessä noudatettaisiin soveltuvin osin kirjanpitolakia kirjanpitolauslautakunnan kuntajaoston antaman konsernitilinpäätösohjeen mukaisesti.

Liikelaitoskuntayhtymän tilinpäätöksen alikirjoittaisivat johtokunnan jäsenet sekä johtaja.

87 k §. *Toimintakertomus ja tilikauden tuloksen käsittely.* Pykälän 1 momentin mukaan johtokunnan tulisi toimintakertomuksessa tehdä selkoa talousarviossa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta tilikaudella. Toimintakertomuksessa olisi myös annettava tietoja sellaisista liikelaitoksen talouteen liitty-

vistä olennaisista asioista, joista ei olisi tehtävä selkoa tulos- tai rahoituslaskelmassa taikka taseessa. Toimintakertomus olisi osa liikelaitoksen tilinpäätöstä.

Pykälän 2 momentin mukaan johtokunnan olisi toimintakertomuksessa tehtävä esitys tilikauden tuloksen käsittelystä. Tilikauden tuloksella tarkoitettaisiin tilikauden yli- tai alijäämää ennen varaussiirtoja. Kunnallisen liikelaitoksen ylijäämäisestä tuloksesta voitaisiin tehdä investointivaraus. Liikelaitoskuntayhtymässä varaus voitaisiin tehdä määrättyyn investointisuunnitelmassa olevaan hankkeeseen koko tilikauden tuloksen määrästä. Kunnan tai kuntayhtymän liikelaitoksessa varauksen tekemistä rajoittaisi kunnan tai kuntayhtymän kokonaistuloksen kehitys. Tämä tarkoittaisi, että liikelaitos voisi tehdä varauksen enintään kunnan tai kuntayhtymän ylijäämäerien määrään. Ylijäämäeriin laskettaisiin tällöin mukaan kunnan tai kuntayhtymän tilikauden yli- tai alijäämä, kunnan tai kuntayhtymän edellisten tilikausien yli- tai alijäämä sekä kunnan tai kuntayhtymän omat rahastot. Kunnan tai kuntayhtymän arvonkorotusrahastoa ei laskettaisi ylijäämäeräksi, koska arvonkorotusrahaston pääoman käsitteleminen ylijäämänä tarkoittaisi pysyvien vastaavien arvioitujen, mutta vielä realisoitumatta olevien luovutusvoittojen ennakoon tulouttamista ja sitomista varauksiin.

Esityksen investointivaruudesta tekisi johtokunta liikelaitoksen tilinpäätöksen yhteydessä. Varaussiirroista päättäisi valtuusto tai yhtymäkokous tilinpäätöksen hyväksymisen yhteydessä.

87 l §. *Liikelaitoksen oma pääoma.* Pykälässä säädettäisiin kunnan tai kuntayhtymän kunnalliseen liikelaitokseen sijoittamasta omanpääomanerästä pääomasta ja niiden liikelaitokseen jättämistä ylijäämäeristä.

Pykälän 1 momentin mukaan liikelaitoksen oma pääoma muodostuisi peruspääomasta, arvonkorotusrahastosta sekä oman pääoman muista eristä. Kunnan tai kuntayhtymän liikelaitoksen oma pääoma olisi osa kunnan tai kuntayhtymän omaa pääomaa. Oman pääoman ryhmittelyssä noudatettaisiin kirjanpitolauslautakunnan kuntajaoston taseohjeen ja liikelaitosohjeen mukaista tasekaavaa. Kunnan tai kuntayhtymän taseohjeen mukaan muun oman pääoman erii ovat muut omat rahastot,

edellisten tilikausien ylijäämä (alijäämä) ja tilikauden ylijäämä (alijäämä). Liikelaitosohjeen mukaisessa tasekaavassa ei erikseen mainita muita omia rahastoja, mikä ei kuitenkaan estä perustamasta rahastoa taseohjeen tarkoittamalla tavalla.

Pykälän 2 momentin mukaan peruspääoma olisi kunnan ja kuntayhtymän omanpääomanehtoisesti liikelaitokseen tai liikelaitoskuntayhtymään sijoittamaa pääomaa. Liikelaitosta perustettaessa kunnan tai kuntayhtymän liikelaitokseen siirtämää nettovarallisuutta vastaava pääoma merkittäisiin peruspääomaksi. Nettovarallisuus laskettaisiin liikelaitosta perustettaessa vähentämällä liikelaitokseen siirretyistä varoista liikelaitokseen siirretyt velat ja pakolliset varaukset. Osa siirrettävästä pääomasta voitaisiin merkitä myös pitkäaikaiseksi lainaksi kunnalta tai kuntayhtymältä. Kunnan ja kuntayhtymän liikelaitoksessa peruspääoma voisi olla vain liikelaitosta ylläpitävän (niin sanotun isäntäkunnan) sijoittamaa pääomaa. Muiden sopimuskuntien pitkäaikainen pääomasijoitus tulisi *isäntäkuntamallissa* käsitellä vieraan pääomanehtoisena sijoituksena. Näin tulisi menetellä, koska kuntalaissa ei ole säännöstä kunnan asemasta toisen kunnan omistajana.

Liikelaitoskuntayhtymässä peruspääoma jakaantuisi jäsenosuuksiin. Säännös edellyttäisi, että liikelaitoskuntayhtymällä tulisi olla peruspääoma, jonka perusteella jäsenkuntaosuudet voitaisiin määrittellä. Jäsenosuutta tarvittaisiin peruspääomakorvauksen suoritusperusteena, yhdisteltäessä liikelaitoskuntayhtymää jäsenkunnan konsernitilinpäätökseen, määriteltäessä jäsenen osuutta liikelaitoskuntayhtymän nettovarallisuudesta jäsenen erotessa liikelaitoskuntayhtymästä tai liikelaitoskuntayhtymää purettaessa. Myös 83 §:n tarkoittaman rahoitusvastuun kohdistamisessa jäsenkunnille voitaisiin käyttää jäsenosuutta. Peruspääoman jakaminen jäsenosuuksiin ei kuitenkaan estäisi jäseniä sopimasta, että mainittujen korvausten, osuuksien ja vastuiden määrittämisessä käytettäisiin muuta perustetta kuin peruspääoman jäsenosuutta. Peruspääoman korottamisessa ja alentamisessa tulisi noudattaa kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamia ohjeita ja lausuntoja.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin myös

liikelaitoksen velvollisuudesta suorittaa korvaus peruspääomasta. Velvollisuus koskisi sekä kunnan tai kuntayhtymän liikelaitosta että liikelaitoskuntayhtymää. Korvauksen määrästä päättäisi valtuusto tai yhtymäkokous. Korvauksen tulisi vastata likimäärin keskimääräistä pitkäaikaisen rahoituksen hintaa kunta-alalla. Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston liikelaitosyleisohjeen mukaan liikelaitoksen suorittama korvaus peruspääomasta, samoin kuin sisäisen lainan korko käsitellään tuloksesta riippumattomana kulueränä. Kuntajaosto perustelee kuluksi kirjaamista hinnoittelun ennustettavuuden ja luotettavuuden vaatimuksella, mikä on välttämätöntä erityisesti silloin, kun kilpailua ei ole tai kunnan liikelaitos on määräävässä markkina-asemassa. Pääomakorvauksen käsitteleminen kulueränä eikä osinkoon verrattavana, tuloksesta riippuvana korvauksena noudattaisi myös edellä 87 a §:n perusteluihin kirjattua kustannusvastaavuusperiaatetta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin arvonkorotusrahastosta oman pääoman eränä. Arvonkorotusrahasto muodostuisi kirjanpitolain pysyviin vastaaviin tehdyistä arvonkorotuksista. Kirjanpitolain 17 §:n mukaan arvonkorotuksia voidaan tehdä maa-alueisiin ja pysyvien vastaavien sijoituksiin. Muutoin arvonkorotuksen muodostamisessa ja peruuttamisessa noudatettaisiin kirjanpitolautakunnan kuntajaoston taseohjetta.

Pykälän 1 momentissa mainitusta oman pääoman muista eristä ei säädettäisi erikseen, vaan erien sisällössä ja niiden merkitsemisestä taseeseen noudatettaisiin kirjanpitolautakunnan kuntajaoston ohjeistusta. Kuntajaoston taseyleisohjetta ja liikelaitosyleisohjetta soveltaen liikelaitoksen muut oman pääoman erät tarkoittavat muita omia rahastoja, edellisten tilikausien yli- tai alijäämää ja tilikauden yli- tai alijäämää.

Muista omista rahastoista liikelaitoksessa kysymykseen tulisivat vahinkorahasto ja sijoitusrahasto. Vahinkorahaston tarkoituksena on varautua vastaisiin menetyksiin. Vahinkorahaston kartuttamista ja käyttämistä koskevat kirjaukset tulee kuntajaoston taseohjeen mukaan tehdä tuloslaskelman kautta. Vahinkorahaston pääomaa vastaan ei voi kirjata menoja.

Liikelaitoskuntayhtymässä vahinkorahas-

ton lisäksi voidaan perustaa myös sijoitusrahasto. Rahastoon voidaan merkitä sellaisia jäsenkuntien pysyväisluonteisia pääomasijoituksia, joita ei sisällytetä peruspääomaan, mutta jotka kuitenkin määritellään jäsenkuntakohtaisesti.

Liikelaitoksen edellisiltä tilikausilta kertynyt yli- tai alijäämä ja tilikauden yli- tai alijäämä esitetään omassa pääomassa erikseen. Alijäämä esitetään oman pääoman vähennyseränä eikä sitä voida esittää taseen vastaavien puolella.

Edellisen tilikauden ylijäämän siirtämisestä liikelaitoksen peruspääomaan tai rahastoon päättää valtuusto tai yhtymäkokous. Liikelaitoskuntayhtymän edellisen tilikauden ylijäämän siirtämisestä jäsenkunnille tai -kuntayhtymille päättää yhtymäkokous ellei perussopimuksessa ole muuta sovittu.

Kuntajaoston liikelaitosyleisohjeen mukaan kunnan liikelaitoksen ylijäämästä voidaan tehdä siirto kunnan oman pääoman muuhun erään. Siirto tehdään tällöin liikelaitoksen taseessa edellisten tilikausien ylijäämästä raha- tai yhdystilejä vastaan ja kunnan taseessa valtuuston päättämään oman pääoman erään kunnan raha- tai yhdystilejä vastaan.

Alijäämän kattamiseen rahasto- ja peruspääomasta sovelletaan *kunnan liikelaitoksessa* lain 65 §:n 3 momentin perusteluihin kirjattua ohjeistusta. Ohjetta soveltaen kunnan liikelaitoksen alijäämä katetaan tilinpäätöstä seuraavan vuoden kirjanpidossa edellisten tilikausien ylijäämästä määrään, mihin taseen ylijäämäerät riittävät. Alijäämän kattaminen rahastopääomasta voisi tapahtua vain erityisestä syystä ja pääoman alentamisen tulisi olla luonteeltaan pysyvää. Arvonkorotusrahastoa ei voitaisi käyttää alijäämän kattamiseen, koska rahaston pääoman muuttaminen on sidottu maa-alueiden ja arvopapereiden arvomuutoksiin. Alijäämän kattaminen taseen sisällä investointivarausta vastaan ei olisi annettujen kirjanpito-ohjeiden mukaista, vaan varauksen purkaminen tulee tehdä tulosvaiikutteisesti varauksen kohteena olleen hankkeen toteuduttua.

Kuntalain 65 §:n 3 momentin perustelujen mukaan kertynyttä alijäämää voidaan kattaa kunnan peruspääomasta määrätyin edellytyksin. Peruspääoman alentamisen perusteena voi olla pysyvien vastaavien määrän pysyvä

alentuminen joko omaisuuden luovutuksen, menetyksen tai ylimääräisen poiston taikka arvonalentumisen seurauksena. Peruspääomaa ei kuitenkaan tulisi alentaa enempää kuin peruspääoman ja pitkäaikaisen vieraan pääoman yhteismäärä ylittää pysyvien vastaavien määrän. Mainitut peruspääomaa koskevat rajoitukset tulee ottaa huomioon kunnan liikelaitoksen peruspääomaa alennettaessa.

Kuntalain 86 §:n 1 momentin mukaan *kuntayhtymän liikelaitokseen ja liikelaitoskuntayhtymään* ei sovelleta 65 § 3 momentin talouden tasapainottamista koskevia säännöksiä. Kuntayhtymä ja liikelaitoskuntayhtymä eivät siten ole velvoitettu laatimaan toimintapideohjelmaa, vaikka taseen alijäämää ei taloussuunnitelmassa saataisi katettua. Peruspääoman käyttämistä alijäämän kattamiseksi ei myöskään laissa ole rajoitettu.

Kuntayhtymässä ja liikelaitoskuntayhtymässä sovelletaan kuitenkin 69 §:n säännöstä yhtymähallituksen tai johtokunnan velvollisuudesta tehdä toimintakertomuksessa selkoa talouden tasapainotuksesta päättyneellä tilikaudella sekä voimassaolevan taloussuunnitelman riittävydestä talouden tasapainottamiseksi. Samoin kuntayhtymän ja liikelaitoskuntayhtymän tarkastuslautakuntaan sovelletaan 71 §:n 3 momentin säännöstä koskien velvoitetta arvioida liikelaitoksen tai liikelaitoskuntayhtymän talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman riittävyttä.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on lausunnossaan 36/26.10.1998 ohjeistanut kuntayhtymän tilikauden tuloksen käsittelyä. Mainittua lausuntoa soveltaen *kuntayhtymän liikelaitoksessa ja liikelaitoskuntayhtymässä* yhtymäkokous voi päättää, jollei perussopimuksessa ole muuta sovittu, alijäämän kattamisesta peruspääomasta tai jäsenkunnan suorittamalla toiminta-avustuksella silloin, kun jakoperusteena ovat peruspääoman jäsenkuntaosuudet. Jos alijäämän kattamisen jakoperusteeksi on sovittu palvelujen käytön suhde, tulee lausunnon mukaan alijäämä kattaa lisäämällä myyntituloja suoritehinnoiteltua tarkistamalla.

87 m §. Lainanotto ja takaukset. Pykälässä säädettäisiin toimivallan siirrosta lainaotossa ja takauksen ja muun vakuuden antamisesta.

Pykälän 1 momentin mukaan johtokunta päättäisi liikelaitoksen lainanotosta johtosäännön tai perussopimuksen määräämissä rajoissa. Liikelaitoskuntayhtymässä lainanottoa koskeva toimivalta kuuluisi johtokunnalle lähtökohtaisesti sillä perusteella, että johtokunta hyväksyessään talousarvion ja -suunnitelman päättäisi muutoinkin talouden, rahoituksen ja sijoitustoiminnan perusteista. Johtosäännössä voitaisiin kuitenkin asettaa rajoituksia johtokunnan lainanottoa koskevalle toimivallalle. Johtokunnan päätösvaltaa varainhoitovuoden lainanotossa rajoittaisivat myös yhtymäkokouksen talousarviota koskevat kehystavoitteet.

Kunnan tai kuntayhtymän liikelaitoksessa johtokunnan toimivalta lainanotossa olisi liikelaitoskuntayhtymää rajatumpi. Lainan ottamisesta päättäminen kuuluu 13 §:n mukaisesti valtuustolle, joka kuitenkin voi siirtää toimivaltansa muullekin viranomaiselle. Valtuusto päättää lainanoton määrästä talousarviossa, jossa se voi myös muuttaa johtokunnan talousarvioesityksen mukaista lainanottoa. Näin olisi mahdollista menetellä silloinkin, kun toimivalta lainanotossa olisi lähtökohtaisesti siirretty johtokunnalle. Säännöksen tarkoituksena ei ole ohjata toimivallan siirtämistä lainanotossa yksin johtokunnan päätösvaltaan. Toimivaltuudet lainanoton kilpailuttamisessa ja nostojen ajoittamisessa voisivat edelleen olla keskitetyt kunnan tai kuntayhtymän hallitukselle tai rahoitusjohdolle, jos menettelyä pidetään tarkoituksen mukaisena.

Kunta ja kuntayhtymä voisi antaa vieraan pääoman ehtoista rahoitusta kunnalliselle liikelaitokselle. Liikelaitoskuntayhtymässä lainanotto jäsenkunnilta täyttää vieraan pääoman rahoituksen tunnuspiirteet. Samoin ulkoisena vieraana pääomana käsitellään isäntäkuntamallin mukaisen liikelaitoksen lainanottoa muilta sopimuskunnilta kuin isäntäkunnalta.

Kunta ja kuntayhtymä voi antaa pääomarahoitusta omalle liikelaitokselle myös vieraan pääoman ehdoin siten, että pääoma palautetaan määräajassa tai muutoin määrättyjen ehtojen täytyessä. Tällaista pääomarahoitusta käsitellään lainan tapaan siten, että pääoma merkittäisiin liikelaitoksen taseen vieraaseen pääomaan. Kunnan ja kuntayhtymän tilinpä-

töksessä omalle liikelaitokselle annetut lainat eliminoidaan sisäisinä saatavina ja velkoina.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin takaussitoumuksen tai muun vakuuden antamisesta toisen velasta. Kunnallisen liikelaitoksen toimintaan liittyvän takaussitoumuksen tai vakuuden antamisesta toisen velasta päättäisi valtuusto tai yhtymäkokous.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan keväällä 2007. Lain konsernitilinpäätöstä ja sen lisätietoja koskevaa 68 a ja 69 §:ää sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuonna 2009 laadittaessa vuoden 2008 tilinpäätöstä ja toimintakertomusta. Vuoden 2006 ja 2007 konsernitaseen ja sen liitetietojen laatimisessa sovellettaisiin lain voimaantullessa voimassa ollutta 68 §:n 4 momenttia (578/2006).

Lain 69 §:n 1 momenttia selvityksen antamisesta valtuuston kuntakonsernille asettamien tavoitteiden toteutumisesta ja 71 §:n 2 momenttia tarkastuslautakunnan mainittujen tavoitteiden arvioimisesta ja tarkastuksen yhteensovittamisesta sekä 73 §:n 1 momentin 4 kohtaa konsernivalvonnan asianmukaisuuden tarkastamisesta sovellettaisiin ensimmäisen kerran laadittaessa ja tarkastettaessa kunnan tilinpäätöstä ja siihen kuuluvaa konsernitasetta ja sen liitteitä vuodelta 2007.

Kunnallisen liikelaitoksen tulisi 1 tammikuuta 2009 lukien täyttää 10 a luvun taloutta ja hallintoa koskevien säännösten mukaiset edellytykset ja lisäksi perustamisesta tulisi olla erillinen perustamispäätös. Molempien edellytysten täytyessä kyseessä olisi kunnallinen liikelaitos. Laissa taloudelle ja hallinnolle asetettujen edellytysten jäädessä täytymättä tai perustamispäätöksen puuttuessa kyseessä ei olisi kunnallinen liikelaitos vaan jokin muu kunnan yksikkö. Lain 10 a luvun säännöksiä sovellettaisiin 87 a §:n mukaisella perustamispäätöksellä perustettuun kunnalliseen liikelaitokseen päätöksessä mainitusta ajankohdasta lukien. Ennen vuotta 2009 tehtävässä perustamispäätöksessä ei olisi mahdollista päättää, että 10 a luvun soveltaminen alkaisi myöhemmin kuin 1 tammikuuta 2009.

Liikelaitos- tai liikelaitoskuntayhtymä-nimikettä voisi 1 tammikuuta 2009 alkaen käyttää vain liikelaitos, johon sovellettaisiin

tämän lain 10 a luvun säännöksiä. Säännöksen tarkoituksena on selkeyttää nykytilaa siten, että liikelaitokseksi voitaisiin nimittää vain lain mukaisesti perustettuja kunnallisia liikelaitoksia. Laissa ei edellytettäisi, että ennen 1 tammikuuta 2009 liikelaitos –nimikettä käyttäneet yksiköt muutettaisiin 10 a luvun mukaisiksi. Tällaiset yksiköt eivät kuitenkaan enää voisi käyttää liikelaitos –nimikettä.

Ennen lain voimaantuloa voitaisiin ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

3. Suhde perustuslakiin ja sääätämisyjärjestys

Esiteksen suhde perustuslakiin tulee arvioitavaksi lähinnä kunnallisen liikelaitoksen tehtävien osalta suhteessa perustuslain 124 §:ään sekä yhteisöjäävisäännökseen ehdotettavan poikkeuksen osalta perustuslain 21 §:ään.

Tehtävien siirto kunnalliselle liikelaitokselle

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos sen on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia.

Ehdotettavan 87 a §:n mukaan kunnallinen liikelaitos voitaisiin perustaa liiketoimintaa tai liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten. Säännös tekisi mahdolliseksi myös viranomais tehtävien siirron kunnalliselle liikelaitokselle toisin kuin valtion liikelaitoslaki.

Kunnallinen liikelaitos toimisi joko osana kuntaa tai kuntayhtymää olematta itsenäinen oikeushenkilö tai itsenäisenä oikeushenkilönä liikelaitoskuntayhtymänä. Kunnallisen liikelaitoksen toimielimet olisivat kuntalain 17 §:n mukaisia toimielimiä ja niissä päätökset tehtäisiin lain tai johtosäännön perusteella virkavastuulla. Liikelaitoksen johtaja toimisi virkasuhteessa kuntaan, kuntayhtymään tai liikelaitoskuntayhtymään. Liikelaitoksen päätöksiin haettaisiin muutosta hallintotuo- mioistuimessa. Ehdotettavien muutoksien tarkoituksena on selkeyttää liikelaitoksen toimintaa ja taloutta, mutta ei muuttaa sen asemaa muutoin. Liikelaitoksen perustamisen

ehdotettujen tehtävien hoitamiseksi ei voida katsoa olevan ristiriidassa perustuslain 124 §:n kanssa, koska kyseessä ei ole julkisen hallintotehtävän siirto muulle kuin viranomaiselle.

Yhteisöjääviä koskeva poikkeus ja hyvän hallinnon periaatteet

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan lainsäätäjän on turvattava hyvän hallinnon takeet lailla. Hyvän hallinnon takeilla tarkoitetaan paitsi vaatimuksia asianmukaisesta ja viivytyksettömästä viranomaistoiminnasta myös yksilön ennakkollista oikeusturvaan liittyviä menettelyllisiä vaatimuksia. Asianmukaisen käsittelyn vaatimuksella tarkoitetaan muun muassa virkatoiminnan puolueettomuutta.

Ehdotettua kunnissa ja kuntayhtymissä sovellettavaa hallintolain yhteisöjääviyssäännöstä koskevaa poikkeusta sovellettaisiin kunnan luottamushenkilöön, viranhaltijaan tai työntekijään, joka toimii kunnallisen liikelaitoksen, kuntakonserniin kuuluvan tytäryhteisön tai kuntayhtymän hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä tai toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa. Poikkeuksen tarkoituksena olisi vahvistaa omistajaohjausta tekemällä mahdolliseksi saman henkilön osallistuminen päätöksentekoon sekä tytäryhteisössä että kunnassa. Yhteisöjäävisäännökseen tehtävää poikkeusta ei kuitenkaan sovellettaisi poikkeuksetta. Henkilö olisi esteellinen, jos liikelaitoksen, kuntayhtymän, yhteisön tai säätiön ja kunnan edut olisivat ristiriidassa tai asian tasapuolinen käsittely edellyttäisi, ettei henkilö osallistu asian käsittelyyn. Tällä on pyritty varmistamaan hallinnon puolueettomuus tilanteissa, joissa on muita osapuolia tai joissa kunnan ja sen tytäryhteisön, liikelaitoksen tai kuntayhtymän edut ovat ristiriidassa. Ehdotus ei tältä osin ole ongelmallinen perustuslain kannalta.

Edellä olevan perusteella katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kuntalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 17 päivänä maaliskuuta 1995 annetun kuntalain (365/1995) 13 §:n 2 momentin 1 kohta, 52 §:n 4 momentti, 68, 69, 71 ja 73 §, sellaisina kuin niistä ovat 52 §:n 4 momentti laissa 1034/2003 sekä 68, 69 ja 71 § laissa 578/2006; sekä
lisätään lakiin uusi 16 a, 25 a ja 68 a §, siitä mainitulla lailla 578/2006 kumotun 70 §:n tilalle uusi 70 § sekä lakiin uusi 10 a luku seuraavasti:

13 §

Valtuuston tehtävät

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*. Mitä tässä laissa säädetään kunnan tytäryhteisöstä, sovelletaan myös kunnan määräysvaltaan kuuluvaan säätiöön.

3 luku

Kunnan muu hallinto

25 a §

Konsernijohto

Kunnan *konsernijohtoon* kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut johtosäännössä määrätyt viranomaiset

Konsernijohto vastaa kuntakonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä.

52 §

Esteellisyys

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohtaa ei sovelleta kunnan luottamushenkilöön, viranhaltijaan tai työntekijään, vaikka tämä olisi mainitussa lainkohdassa tarkoitettussa asemassa kunnallisessa liikelaitoksessa, kuntayhtymässä, kuntakonserniin kuuluvassa yhteisössä tai säätiössä. Henkilö on kuitenkin esteellinen, jos kunnan ja liikelaitoksen, kuntayhtymän, yhteisön tai säätiön edut ovat ristiriidassa keskenään taikka asian tasapuolinen käsittely edellyttää, ettei henkilö osallistu asian käsittelyyn. Myöskään hallintolain 28 §:n 1 momentin 6 kohtaa ei sovelleta kunnassa.

68 §

Tilinpäätös

Kunnan tilikausi on kalenterivuosi. Kunnanhallituksen on laadittava tilikaudelta tilinpäätös tilikautta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä ja annettava se tilintarkastajien tarkastettavaksi sekä tilintarkastuksen jälkeen saatettava se valtuuston käsiteltäväksi kesäkuun loppuun mennessä.

Tilinpäätökseen kuuluvat tase, tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja niiden liitteenä ole-

vat tiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus.

Tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot kunnan toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta. Tätä varten tarpeelliset lisätiedot on ilmoitettava liitetiedoissa.

Tilinpäätöksen allekirjoittavat kunnanhallituksen jäsenet sekä kunnanjohtaja tai pormestari.

68 a §

Konsernitilinpäätös

Kunnan, joka tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin, tulee laatia ja sisällyttää tilinpäätökseensä konsernitilinpäätös. Konsernitilinpäätös tulee laatia samalta päivältä kuin kunnan tilinpäätös.

Konsernitilinpäätös laaditaan konserniyhteisöjen taseiden ja tuloslaskelmien sekä niiden liitetietojen yhdistelmänä. Konsernitilinpäätökseen sisällytetään lisäksi konsernin rahoituslaskelma, jossa annetaan selvitys kuntakonsernin varojen hankinnasta ja niiden käytöstä tilikauden aikana.

Konsernituloslaskelma ja konsernin rahoituslaskelma saadaan jättää laatimatta, jos sekä päättäneeltä tilikaudelta että sitä välittömästi edeltäneeltä tilikaudelta tytäryhteisöjen yhteenlaskettu liikevaihto tai sitä vastaava tuotto on alle 200 000 euroa. Konsernituloslaskelma ja konsernin 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

Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa. Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista kunnan ja kuntakonsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, joista ei ole tehtävä selkoa kunnan tai kuntakonsernin ta-

seessa, tuloslaskelmassa tai rahoituslaskelmassa.

Jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää, toimintakertomuksessa on tehtävä selkoa talouden tasapainotuksen toteutumisesta tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävyyydestä talouden tasapainottamiseksi.

Kunnanhallituksen on toimintakertomuksessa tehtävä esitys tilikauden tuloksen käsitelystä

70 §

Tytäryhteisön tiedonantovelvollisuus

Kunnan tytäryhteisön hallituksen tai sitä vastaavan toimielimen on annettava kuntakonsernille kuntakonsernin taloudellisen aseman arvioimiseen ja sen toiminnan tuloksen laskemiseen tarvittavat tiedot.

71 §

Tarkastuslautakunta

Valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten. Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja.

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

Jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää, tarkastuslautakunnan on arvioitava talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävyttä.

Vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan ei ole:

- 1) kuntanhallituksen jäsen;
- 2) apulaispormestari;
- 3) henkilö, joka on kuntanhallituksen jäsen, kunnanjohtajan, pormestarin tai apulaispormestarin hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettu läheinen;

4) kuntaan tai kunnan määräämisvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön pysyväisluonteisessa palvelussuhteessa oleva; eikä

5) henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen.

73 §

Tilintarkastajan tehtävät

Tilintarkastajien on viimeistään toukokuun loppuun mennessä tarkastettava hyvän tilintarkastustavan mukaisesti kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tilintarkastajien on tarkastettava:

1) onko kunnan hallintoa hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaisesti;

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;

3) ovatko valtionosuuksien perusteista ja käytöstä annetut tiedot oikeita; sekä

4) onko kunnan sisäinen valvonta ja konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti.

Tilintarkastajan tulee noudattaa valtuuston ja tarkastuslautakunnan antamia erityisiä ohjeita, jolleivät ne ole ristiriidassa lain, kunnan johtosääntöjen tai hyvän tilintarkastustavan kanssa.

Havaitsemistaan epäkohdista tilintarkastajien on ilmoitettava viipymättä tarkastuslautakunnalle ja tarvittaessa myös kunnanhallitukselle.

10 a luku

Kunnallinen liikelaitos

87 a §

Kunnallinen liikelaitos ja sen tehtävät

Kunta tai kuntayhtymä voi perustaa kunnallisen liikelaitoksen liiketoimintaa tai liike-taloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten. Liikelaitoksen perustaminen edellyttää erikseen tehtävää päätöstä.

Kunnan perustamasta liikelaitoksesta käy-

tetään nimitystä *kunnan liikelaitos* ja kuntayhtymän perustamassa *kuntayhtymän liikelaitos*. Liikelaitoksen nimessä tulee olla sana liikelaitos. Kuntien ja kuntayhtymien yhdessä perustamasta kuntayhtymästä, jonka tehtävänä on kunnallisen liikelaitoksen ylläpitäminen, käytetään nimitystä *liikelaitoskuntayhtymä*. Tällaisen liikelaitoksen nimessä tulee olla sana liikelaitoskuntayhtymä.

Kunnan tai kuntayhtymän liikelaitoksen tehtävistä määrätään johtosäännössä. Liikelaitoskuntayhtymän tehtävistä on sovittava perussopimuksessa. Liikelaitoskuntayhtymästä on voimassa, mitä tässä laissa säädetään kuntayhtymästä, jollei tässä luvussa toisin säädetä.

87 b §

Liikelaitoskuntayhtymän yhtymäkokous

Liikelaitoskuntayhtymän päätösvaltaa käyttävät jäsenet *yhtymäkokouksessa*, johon kuntayhtymän jäsenet valitsevat edustajansa kunkin kokoukseen erikseen. Yhtymäkokousedustajan valinnasta kunnassa säädetään 81 §:n 3 momentissa. Liikelaitoskuntayhtymän jäsenenä olevassa kuntayhtymässä yhtymäkokousedustajan valitsee 78 §:n 3 momentin 4 kohdassa tarkoitettu kuntayhtymän toimielin.

Yhtymäkokouksen tehtävänä on:

1) päättää liikelaitoskuntayhtymän keskeisistä toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista;

2) hyväksyä liikelaitoskuntayhtymän johtosääntö;

3) valita liikelaitoskuntayhtymän johtokunta, tarkastuslautakunta ja muut toimielimet, joiden valintaa ei ole johtosäännössä siirretty johtokunnalle;

4) päättää luottamushenkilöiden taloudellisten etuuksien perusteista;

5) valita tilintarkastajat; sekä

6) hyväksyä tilinpäätös ja päättää vastuuvapaudesta.

87 c §

Johtokunta

Kunnallisella liikelaitoksella on johtokunta.

Johtokunta ohjaa ja valvoo liikelaitoksen toimintaa. Johtokunta vastaa liikelaitoksen hallinnon ja toiminnan sekä sisäisen valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä.

Johtokunnan tehtävänä on:

1) päättää liikelaitoksen toiminnan kehittämisestä valtuuston tai yhtymäkokouksen asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden rajoissa sekä seurata tavoitteiden saavuttamista ja raportoida niiden saavuttamisesta;

2) hyväksyä liikelaitoksen talousarvio ja -suunnitelma;

3) valita ja irtisanoa liikelaitoksen johtaja, jollei johtosäännössä toisin määrätä;

4) päättää liikelaitoksen investoinneista ja muista pitkävaikutteisista menoista, jollei johtosäännössä toisin määrätä;

5) päättää liikelaitoksen nimen kirjoittamiseen oikeutetuista; ja

6) valvoa liikelaitoksen etua ja jollei johtosäännössä toisin määrätä ja edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa liikelaitoksen tehtäväalueella.

Johtokunnan muista tehtävistä määrätään johtosäännössä.

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

Kunnallisen liikelaitoksen johtokunnan kokoonpanoon ei sovelleta 81 §:n 4 momenttia.

87 d §

Johtaja

Kunnallisessa liikelaitoksessa on johtaja, joka on virkasuhteessa kuntaan tai kuntayhtymään. Johtaja johtaa ja kehittää johtokunnan alaisena liikelaitoksen toimintaa, huolehtii liikelaitoksen hallinnosta sekä taloudenhoiton ja sisäisen valvonnan järjestämisestä.

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 toisin määrätä.

87 e §

Kunnan tai kuntayhtymän liikelaitoksen talousarvio ja -suunnitelma

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

Johtokunnan on valtuuston tai yhtymäkokouksen päättämässä määräajassa tehtävä sille 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.

Johtokunnan on päätettävä liikelaitoksen seuraavan vuoden talousarviosta viimeistään vuoden loppuun mennessä kunnan tai kuntayhtymän talousarvion asettamien sitovien tavoitteiden sekä meno- ja tuloerien mukaisesti.

Liikelaitoksen toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava liikelaitoksen talousarviota. Siihen tehtävistä muutoksista päättää johtokunta.

87 f §

Liikelaitoskuntayhtymän talousarvio ja -suunnitelma

Johtokunnan on kunkin vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä liikelaitoskuntayh-

tymälle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio. Sen hyväksymisen yhteydessä johtokunnan on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (*suunnittelukausi*). Talousarviovuosi on suunnittelukauden ensimmäinen vuosi.

Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään liikelaitoskuntayhtymän toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Talousarviossa on tuloslaskelma-, investointi- ja rahoitusosa.

Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että edellytykset liikelaitoskuntayhtymän tehtävien hoitamiseen turvataan.

Liikelaitoskuntayhtymän toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota. Siihen tehtävistä muutoksista päättää johtokunta.

87 g §

Liikelaitokselle maksettava tuki tai toiminta-avustus

Kunta tai kuntayhtymä voi myöntää liikelaitokselle tukea tai toiminta-avustusta määrätyn tehtävän hoitamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi. Tuki tai toiminta-avustus ei saa olla enemmän kuin, mitä ovat tehtävän hoitamisesta liikelaitokselle aiheutuvat kustannukset. Kunnan tuki ja toiminta-avustus on ilmoitettava erikseen liikelaitoksen tilinpäätöksessä.

87 h §

Kirjanpitovelvollisuus

Kunnan tai kuntayhtymän liikelaitoksen kirjanpito on eriytettävä kunnan tai kuntayhtymän kirjanpidossa.

Liikelaitoskuntayhtymä on kirjanpitovelvollinen ja sen kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä on sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, soveltuvin osin voimassa, mitä kirjanpitolaissa (1336/97) säädetään.

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

87 i §

Kunnan tai kuntayhtymän liikelaitoksen tilinpäätös

Liikelaitoksen tilikausi on kalenterivuosi. Johtokunnan on laadittava tilikaudelta erillis-tilinpäätös 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. Liikelaitoksen erillistilinpäätös yhdistellään kunnan tai kuntayhtymän tilinpäätöksessä.

Tilinpäätöksen allekirjoittavat johtokunnan jäsenet ja johtaja.

87 j §

Liikelaitoskuntayhtymän tilinpäätös

Liikelaitoskuntayhtymän tilinpäätöksen laatimisesta on voimassa, mitä tämän lain 68 ja 68 a §:ssä säädetään.

87 k §

Toimintakertomus ja tilikauden tuloksen käsittely

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

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

87 l §

Liikelaitoksen oma pääoma

Liikelaitoksen oma pääoma muodostuu peruspääomasta, arvonkorotusrahastosta sekä oman pääoman muista eristä.

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

Arvonkorotusrahasto muodostuu pysyviin vastaaviin tehdyistä arvonkorotuksista.

87 m §

Lainanotto ja takaukset

Liikelaitosta varten otettavasta lainasta päättää johtokunta johtosäännön tai perussopimuksen määrittämässä rajoissa.

Takaussitoumuksen ja muun vakuuden antamisesta toisen velasta päättää valtuusto tai yhtymäkokous.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 .

Lain 68 a ja 69 §:ää sovelletaan ensimmäisen kerran vuonna 2009 laadittaessa vuoden 2008 tilinpäätöstä ja toimintakertomusta. Vuoden 2006 ja 2007 konsernitaseen ja sen liitetietojen laatimisessa sovelletaan tämän lain voimaantullessa voimassa ollutta 68 §:n 4 momenttia. Lain 69 §:n 1 momenttia selviytyksen antamisesta valtuuston kuntakonsernille asettamien tavoitteiden toteutumisesta, 71 §:n 2 momenttia sekä 73 §:n 1 momentin 4 kohtaa konsernivalvonnan asianmukaisuuden tarkastamisesta sovelletaan ensimmäisen kerran tarkastettaessa kunnan tilinpäätöstä ja siihen kuuluvaa konsernitasetta ja sen liitetietoja vuodelta 2007.

Lain 10 a lukua sovelletaan 87 a §:n mukaisesti perustettuun kunnalliseen liikelaitokseen perustamispäätöksessä mainitusta ajankohdasta, kuitenkin viimeistään 1 päivästä tammikuuta 2009. Liikelaitos tai liikelaitoskuntayhtymä -nimikettä voi 1 päivästä tammikuuta 2009 käyttää vain liikelaitos, johon sovelletaan tämän lain 10 a luvun säännöksiä.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 17 päivänä marraskuuta 2006

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Alue- ja kuntaministeri *Hannes Manninen*

Laki**kuntalain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 17 päivänä maaliskuuta 1995 annetun kuntalain (365/1995) 13 §:n 2 momentin 1 kohta, 52 §:n 4 momentti, 68, 69, 71 ja 73 §, sellaisina kuin niistä ovat 52 §:n 4 momentti laissa 1034/2003 sekä 68, 69 ja 71 § laissa 578/2006; sekä
lisätään lakiin uusi 16 a, 25 a ja 68 a §, siitä mainitulla lailla 578/2006 kumotun 70 §:n tilalle uusi 70 § sekä lakiin uusi 10 a luku seuraavasti:

*Voimassaoleva laki**Ehdotus*

13 §

13 §

*Valtuuston tehtävät**Valtuuston tehtävät*-----
Valtuuston tulee:

1) päättää toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista;

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

16 a §

Kuntakonserni

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

3 luku

Kunnan muu hallinto

25 a §

Konsernijohto

Kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut johtosäännössä määrätyt viranomaiset

Konsernijohto vastaa kuntakonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä

52 §

Esteellisyys

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohtaa ei sovelleta kunnan liikelaitokseen. Myöskään hallintolain 28 §:n 1 momentin 6 kohtaa ei sovelleta kunnassa.

52 §

Esteellisyys

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohtaa ei sovelleta kunnan luottamushenkilöön, viranhaltijaan tai työntekijään, vaikka tämä olisi mainitussa lainkohdassa tarkoitettussa asemassa kunnallisessa liikelaitoksessa, kuntayhtymässä, kuntakonserniin kuuluvassa yhteisössä tai säätiössä. Henkilö on kuitenkin esteellinen, jos kunnan ja liikelaitoksen, kuntayhtymän, yhteisön tai säätiön edut ovat ristiriidassa keskenään taikka asian tasapuolinen käsittely edellyttää, ettei henkilö osallistu asian käsittelyyn. Myöskään hallintolain 28 §:n 1 momentin 6 kohtaa ei sovelleta kunnassa.

68 §

Tilinpäätös

Kunnan tilikausi on kalenterivuosi. Kunnanhallituksen on laadittava tilikaudelta tilinpäätös tilikautta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä ja annettava se tilintarkastajien tarkastettavaksi sekä tilintarkastuksen jälkeen saatettava se valtuuston käsiteltäväksi kesäkuun loppuun mennessä.

68 §

Tilinpäätös

Kunnan tilikausi on kalenterivuosi. Kunnanhallituksen on laadittava tilikaudelta tilinpäätös tilikautta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä ja annettava se tilintarkastajien tarkastettavaksi sekä tilintarkastuksen jälkeen saatettava se valtuuston käsiteltäväksi kesäkuun loppuun mennessä.

Tilinpäätökseen kuuluvat tase, tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja niiden liitteenä olevat tiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus.

Tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot kunnan toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta. Tätä varten tarpeelliset lisätiedot on ilmoitettava liitetiedoissa.

Kunnan, jolla on kirjanpitolaissa tarkoitettulla tavalla määräämisvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa, tulee laatia ja sisällyttää tilinpäätökseensä konsernitase liitteen. Konsernitaseen laadinnassa noudetaan soveltuvin osin kirjanpitolakia.

Tilinpäätöksen allekirjoittavat kunnanhallituksen jäsenet sekä kunnanjohtaja tai pormestari.

Tilinpäätökseen kuuluvat tase, tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja niiden liitteenä olevat tiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus.

Tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot kunnan toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta. Tätä varten tarpeelliset lisätiedot on ilmoitettava liitetiedoissa.

Tilinpäätöksen allekirjoittavat kunnanhallituksen jäsenet sekä kunnanjohtaja tai pormestari.

68 a §

Konsernitilinpäätös

Kunnan, joka tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin, tulee laatia ja sisällyttää tilinpäätökseensä konsernitilinpäätös. Konsernitilinpäätös tulee laatia samalta päivältä kuin kunnan tilinpäätös.

Konsernitilinpäätös laaditaan konserniyhteisöjen taseiden ja tuloslaskelmien sekä niiden liitetietojen yhdistelmänä. Konsernitilinpäätökseen sisällytetään lisäksi konsernin rahoituslaskelma, jossa annetaan selvitys kuntakonsernin varojen hankinnasta ja niiden käytöstä tilikauden aikana.

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

69 §

Toimintakertomus

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

Jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää, toimintakertomuksessa on tehtävä selkoa talouden tasapainotuksen toteutumisesta tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävydestä talouden tasapainottamiseksi.

Kunnanhallituksen on toimintakertomuksessa tehtävä esitys tilikauden tuloksen käsitteystä

69 §

Toimintakertomus

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

Jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää, toimintakertomuksessa on tehtävä selkoa talouden tasapainotuksen toteutumisesta tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävydestä talouden tasapainottamiseksi.

Kunnanhallituksen on toimintakertomuksessa tehtävä esitys tilikauden tuloksen käsitteystä

70 §

Tytäryhteisön tiedonantovelvollisuus

Kunnan tytäryhteisön hallituksen tai sitä vastaavan toimielimen on annettava kunnanhallitukselle kuntakonsernin taloudellisen aseman arvioimiseen ja sen toiminnan tuloksen laskemiseen tarvittavat tiedot.

71 §

Tarkastuslautakunta

Valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten. Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja.

Tarkastuslautakunnan on valmisteltava valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä arvioitava, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet.

71 §

Tarkastuslautakunta

Valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten. Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja.

Tarkastuslautakunnan on valmisteltava valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä arvioitava, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet *kunnassa ja kuntakonsernissa* toteutuneet. *Tarkastuslautakunnan on huolehdittava kunnan ja sen ty-*

Jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää, tarkastuslautakunnan on arvioitava talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävyyttä.

Vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan ei ole:

- 1) kunnanhallituksen jäsen;
- 2) apulaispormestari;
- 3) henkilö, joka on kunnanhallituksen jäsenen, kunnanjohtajan, pormestarin tai apulaispormestarin hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettu läheinen;
- 4) kuntaan tai kunnan määräämisvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön pysyväisluonteisessa palvelussuhteessa oleva henkilö; eikä
- 5) henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen.

73 §

Tilintarkastajien tehtävät

Tilintarkastajien on viimeistään toukokuun loppuun mennessä tarkastettava hyvän tilintarkastustavan mukaisesti kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tilintarkastajien on tarkastettava:

- 1) onko kunnan hallintoa hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaisesti;
- 2) onko kunnan tilinpäätös ja konsernitase laadittu tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti sekä antavatko ne oikeat ja riittävät tiedot tilikauden toiminnasta, taloudesta, taloudellisesta kehityksestä ja taloudellisista vastuista;
- 3) ovatko valtionosuuksien perusteista ja käytöstä annetut tiedot oikeita; sekä
- 4) onko kunnan sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti.

Tilintarkastajan tulee noudattaa valtuuston ja tarkastuslautakunnan antamia erityisiä ohjeita, mikäli ne eivät ole ristiriidassa lain, kunnan johtosääntöjen tai hyvän tilintarkastustavan kanssa.

Havaitsemistaan epäkohdista tilintarkasta-

täryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta.

Jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää, tarkastuslautakunnan on arvioitava talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävyyttä.

Vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan ei ole:

- 1) kunnanhallituksen jäsen;
- 2) apulaispormestari;
- 3) henkilö, joka on kunnanhallituksen jäsenen, kunnanjohtajan, pormestarin tai apulaispormestarin hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettu läheinen;
- 4) kuntaan tai kunnan määräämisvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön pysyväisluonteisessa palvelussuhteessa oleva; eikä
- 5) henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen.

73 §

Tilintarkastajan tehtävät

Tilintarkastajien on viimeistään toukokuun loppuun mennessä tarkastettava hyvän tilintarkastustavan mukaisesti kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tilintarkastajien on tarkastettava:

- 1) onko kunnan hallintoa hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaisesti;
- 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;
- 3) ovatko valtionosuuksien perusteista ja käytöstä annetut tiedot oikeita; sekä
- 4) onko kunnan sisäinen valvonta ja konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti.

Tilintarkastajan tulee noudattaa valtuuston ja tarkastuslautakunnan antamia erityisiä ohjeita, jolleivät ne ole ristiriidassa lain, kunnan johtosääntöjen tai hyvän tilintarkastustavan kanssa.

Havaitsemistaan epäkohdista tilintarkasta-

jien on ilmoitettava viipymättä tarkastuslautakunnalle ja tarvittaessa myös kunnanhallitukselle.

jien on ilmoitettava viipymättä tarkastuslautakunnalle ja tarvittaessa myös kunnanhallitukselle.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200 . Lain 68 a ja 69 §:ää sovelletaan ensimmäisen kerran vuonna 2009 laadittaessa vuoden 2008 tilinpäätöstä ja toimintakertomusta. Vuoden 2006 ja 2007 konsernitaseen ja sen liitetietojen laatimisessa sovelletaan tämän lain voimaantullessa voimassa ollutta 68 §:n 4 momenttia. Lain 69 §:n 1 momenttia selvityksen antamisesta valtuuston kuntakonsernille asettamien tavoitteiden toteutumisesta, 71 §:n 2 momenttia sekä 73 §:n 1 momentin 4 kohta sovelletaan ensimmäisen kerran tarkastettaessa kunnan tilinpäätöstä ja siihen kuuluvaa konsernitasetta ja sen liitetietoja vuodelta 2007.

Lain 10 a lukua sovelletaan 87 a §:n mukaisesti perustettuun kunnalliseen liikelaitokseen perustamispäätöksessä mainitusta ajankohdasta, kuitenkin viimeistään 1 päivästä tammikuuta 2009 lukien. "Liikelaitos" tai "liikelaitoskuntayhtymä" -nimikettä voi 1 päivästä tammikuuta 2009 lukien käyttää vain liikelaitos, johon sovelletaan tämän lain 10 a luvun säännöksiä.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.
