



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Minna Nikander

Kunnan yritystuen oikeudelliset edellytykset

Kuntien myöntämät lainat ja takaukset Suomessa ja Ruotsissa

Johtamisen yksikkö

Julkisoikeuden pro-gradu -
tutkielma

Vaasa 2022

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen yksikkö**

Tekijä:	Minna Nikander		
Tutkielman nimi:	Kunnan yritystuen oikeudelliset edellytykset: Kuntien myöntämät lainat ja takaukset Suomessa ja Ruotsissa		
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri		
Oppiaine:	Julkisoikeus		
Työn ohjaaja:	Kristian Siikavirta		
Valmistumisvuosi:	2022	Sivumäärä:	56

TIIVISTELMÄ:

Kunnat sekä Suomessa että Ruotsissa ovat perinteisesti harjoittaneet yleisen toimialansa puitteissa elinkeinopolitiikkaa. Kuntien elinkeinopolitiikka voidaan jakaa kahtia: elinkeinojen harjoittamisen yleisistä edellytyksistä huolehtimiseen ja kunnan omaan liiketoimintaan tai osallistumiseen liiketoimintaan.

Kuntien elinkeinopolitiikka voidaan jakaa toisaalta elinkeinojen harjoittamisen yleisistä edellytyksistä huolehtimiseen – esim. maankäytön suunnittelu ja kunnallistekniikan rakentaminen – ja toisaalta kunnan joko itse harjoittamaan liiketoimintaan tai osallistumiseen liiketoimintaan. Jälkimmäiseen kuuluu myös kunnan yrityksille myöntämä tuki eri muodoissaan.

Kunnan yleinen toimiala on kunnallisen itsehallinnon keskeisimpiä osia. Kunnan yleisestä toimialasta on säädetty kuntalaissa aina hyvin joustavasti yleislausekkeella, jonka mukaan kunta hoitaa itsehallintoonsa kuuluvia paikallisia asioita.

Yrityksille myönnetty tuki yhdistää kuntien harjoittaman elinkeinopolitiikan laajempaan kontekstiin, valtioneuvoston ja sen oikeudelliseen sääntelyyn.

Tutkimuksessa keskitytään siihen, millaiset reunaehdot oikeudellinen sääntely antaa kunnan toimintaan markkinoilla ja etenkin kunnan mahdollisuuksiin myöntää yrityksille lainoja tai takauksia osana harjoittamaansa elinkeinopolitiikkaa. EU-valtioneuvoston sääntely tuo tähän lisäksi omat rajoituksensa. Kuitenkin kunnalla on perinteisesti sekä Suomessa että Ruotsissa ollut sängen suuri vapaus itse päättää, millaisiin toimiin voi yleisen toimialansa puitteissa ryhtyä.

AVAINSANAT: valtioneuvoston tuki, yleinen toimiala, kunnan tehtävät, yritystuki

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO	3
1.1. Tutkimuksen taustaa ja keskeiset käsitteet	3
1.2. Tutkimuskysymys ja aiheen rajaus	4
1.3. Tutkimusmetodi ja tutkimusaineisto	6
1.4. Tutkimuksen rakenne	7
2. KUNNAN TEHTÄVÄT JA TOIMIALA	8
2.1. Kunnan tehtävien määräytymisestä	8
2.2. Kunnan tehtävät ja yleinen toimiala Suomessa	11
2.3. Kunnan tehtävät ja yleinen toimiala Ruotsissa	21
3. LAINAT JA TAKAUKSET ELINKEINOPOLITIIKAN VÄLINEINÄ	24
3.1. Valtiontuet Euroopan unionin oikeuskäytännössä	24
3.2. Yritystuet Suomessa: lainojen ja takausten myöntäminen	30
3.3. Yritystuet Ruotsissa: lainojen ja takausten myöntäminen	36
4. JOHTOPÄÄTÖKSET	54
LÄHDELUETTELO	56

1. JOHDANTO

1.1. Tutkimuksen taustaa ja keskeiset käsitteet

Kunnat ovat perinteisesti yleisen toimialansa puitteissa harjoittaneet elinkeinopolitiikkaa. Erään määritelmän mukaan elinkeinopolitiikka on huolehtimista yritystoiminnan sijaintitekijöiden tarjonnasta ja kysyntätekijöiden tarjonnan sopeuttamisesta kysyntään¹.

Kuntien elinkeinopolitiikka voidaan jakaa toisaalta elinkeinojen harjoittamisen yleisistä edellytyksistä huolehtimiseen – esim. maankäytön suunnittelu ja kunnallistekniikan rakentaminen – ja toisaalta kunnan joko itse harjoittamaan liiketoimintaan tai osallistumiseen liiketoimintaan. Jälkimmäiseen kuuluu myös kunnan yrityksille myöntämä tuki eri muodoissaan.²

Yrityksille myönnetty tuki yhdistää kuntien harjoittaman elinkeinopolitiikan laajempaan kontekstiin, valtiontukeen ja sen oikeudelliseen sääntelyyn.

Unionin oikeus muodostaa oman itsenäisen oikeusjärjestelmänsä, mutta samanaikaisesti EU-oikeus on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Tähän liittyy myös jäsenvaltioiden oikeusistuimien velvollisuus tulkita kansallisia oikeusnormeja EU-oikeuden suuntaisesti.³

Euroopan unionin valtiontukisääntöjen tarkoituksena on taata EU:n sisämarkkinoilla toimiville yrityksille tasapuoliset edellytykset toimintaan⁴. Julkisia, yrityksille myönnettyjä tukia koskevat periaatteet määritellään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) artikloissa 107–109. Valtiontuen määritelmä käsittää kaikki

¹ Wuori, Niemi-Iilahti & Muotio 1999: 18.

² Wuori, Niemi-Iilahti & Muotio 1999:18; Westling 1997: 17.

³ SOU 2011:69, s. 62–63.

⁴ Alkio 2010: 11.

julkisen tahon toimenpiteet, joiden tavoitteena on antaa yritykselle etua. Valtiontuen myöntäjä voi siis valtion ohella olla myös kunta tai muu julkinen taho, kunhan kyse on julkisista varoista peräisin olevasta edusta.⁵ Siten myös kunnan myöntämä yksittäinen tuki yritykselle, ns. *yrittystuki*, on valtiontukea.

Jotta valtiontukisääntöjä voidaan yritykselle myönnettävään tukeen soveltaa, tulee tuen täyttää kaikki SEUT 107 artiklassa kohdassa 1 luetellut edellytykset: se on valtion toimenpide tai valtion varoilla toteutettu; se on selektiivinen; se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan; se vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua.⁶

Euroopan unionin valtiontukia koskevassa oikeuskäytännössä *yrittysen* määritelmä ei ole sidottu kansalliseen yhtiölainsäädäntöön, vaan tulkinnan mukaan yrityksiä ovat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta. Taloudellista toimintaa on tavaroiden tai palvelujen tuottaminen markkinoille. Valtiontukisääntely ei tee myöskään eroa yksityisen ja julkisomisteisen yrityksen välillä: samoja säännöksiä sovelletaan kaikkiin. Säännös koskee myös silloin kuntien omistamia yrityksiä, kun ne ovat myöntämässä jollekin yritykselle tukea.⁷

1.2. Tutkimuskysymys ja aiheen rajaus

Tässä tutkimuksessa keskitytään siihen, millaiset reunaehdot oikeudellinen sääntely antaa kunnan toimintaan markkinoilla ja etenkin kunnan mahdollisuuksiin myöntää yrityksille lainoja tai takauksia osana harjoittamaansa elinkeinopolitiikkaa. Kuten jo aikaisemmin on todettu, tuo EU-valtiontukisääntely tähän lisäksi omat rajoituksensa. Kuitenkin kunnalla on perinteisesti Suomessa ollut sängen suuri vapaus itse päättää, millaisiin toimiin kunta voi yleisen toimialansa puitteissa ryhtyä.

⁵ Emt., s. 21

⁶ Alkio 2010: 19-20.

⁷ Siikavirta 2012: 471; Sallinen 2007: 266.

Kunnan yleinen toimiala on kunnallisen itsehallinnon keskeisimpiä osia. Kunnan yleisestä toimialasta on säädetty kuntalaissa aina hyvin joustavasti yleislausekkeella, jonka mukaan kunta hoitaa itsehallintoonsa kuuluvia paikallisia asioita. Tällöin yksittäistapauksessa on hallintotuomioistuin ratkaissut mitä tehtäviä kunta saa ja voi hoitaa. Näin on taattu se, että kunta ohjaa kehitystä itse. Tarvittaessa asian ratkaisee hallintolainkäyttö sekä yksityiskohtaisessa sääntelyssä lainsäätäjä eli eduskunta.⁸ Hallintotuomioistuimen ratkaisu ei ole kuitenkaan yleissitova, vaan se sitoo ainoastaan kyseisen yksittäistapauksen viranomaisia⁹.

Muualla Euroopassa ei tunneta paikallisen itsehallinnon suojaa samassa laajuudessa kuin meillä. Paikallisen itsehallinnon periaatteet on määritelty Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 1. artiklassa. Artiklan mukaan paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisten viranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.¹⁰ Kuntien tehtävistä säädetään yleensä kuntalaeissa tai muissa paikallishallinnon tehtäviä koskevissa laeissa.

Pohjoismaissa kuntien tehtäväkirjo on eurooppalaisittain hyvin laaja, sillä kunnilla on päävastuu asukkaidensa hyvinvointipalvelujen ja teknisten peruspalvelujen järjestämisessä. Pohjoismaissa kuntien osuus julkisesta kulutuksesta onkin muita Euroopan maita suurempi. Tosin painetta lieventää se tosiasia, että kunnallinen tulovero – poikkeus sekin verrattuna muuhun Eurooppaan – takaa Pohjolan kunnille muita vahvemman taloudellisen selkänöjan.¹¹

Tutkimuskysymyksenä on, mikä on kunnan liikkumavara yritykselle lainaa tai takausta myöntäessään kansallinen sääntely ja EU-valtiontukisääntely huomioiden Suomessa ja

⁸ HE 192/1994 vp s. 79.

⁹ Harjula ja Prättälä 2019: 124.

¹⁰ HE 192/1994 vp s. 79.

¹¹ Harjula ja Prättälä 2019: 119.

Ruotsissa. Miten kunnan yleinen toimiala on näissä maissa määritelty ja säännelty ja miksi? Miten suomalaisen kunnan vahva itsehallinnon asema ja toisaalta paikallisen itsehallinnon suoja peilautuu suhteessa EU-valtiontukisääntöihin? Miten se eroaa ruotsalaisen kunnan asemasta ja mahdollisuuksista?

Koska yrityksille annettu tuki voi ilmetä niin monessa eri muodossa, on tässä tutkimuksessa selkeyden vuoksi keskitytty ainoastaan kuntien yrityksille myöntämiin lainoihin ja takauksiin.

1.3. Tutkimusmetodi ja tutkimusaineisto

Tämän tutkimuksen kohteena on Suomen ja Ruotsin oikeusjärjestysten voimassa olevien normien vertailu. Vertailu kohdistuu maiden funktionaalisesti toisiaan vastaaviin kunnan tehtäviä koskeviin säännöksiin. Tutkimusmetodeina ovat siten oikeusvertailu ja oikeusdogmatiikka. Myös oikeushistorialla on sijansa normihistorian taustoittamisessa.

Vertailun kohteena olevat oikeusjärjestykset ovat molemmat EU:n nykyisten jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiä ja kuuluvat länsimaiseen oikeuskulttuuriin ja Pohjoismaiden oikeusjärjestelmän alaryhmään romaanis–germaanisessa oikeusperheessä.¹²

Vertailussa pyritään paitsi havaitsemaan myös selittämään eri oikeusjärjestyksistä löydettyjen yhtäläisyyksien ja eroavaisuuksien syitä. Samalla oikeusvertailu antaa tietoa siitä, miten muissa oikeusjärjestyksissä on asia ratkaistu.¹³

Oikeusvertailu tarjoaa myös peilin uudenlaiseen omien kansallisten säännösten tarkasteluun: oma oikeusjärjestys voi vertailun valossa paljastaa itsestään sellaisia

¹² Husa 1998: 145, 155–157, 197–198.

¹³ Husa 1998:13–14.

heikkouksia ja vahvuuksia, joita ei ole aikaisemmin tullut edes huomanneeksi.¹⁴ Vertailu lisää siis samalla oman oikeusjärjestyksen syvällisempää tuntemusta. Se tarjoaa myös mallin uusiin ratkaisuihin.

Tutkimusaineisto painottuu aihepiirin mukaiseen lainsäädäntöaineistoon ja oikeuskäytäntöön sekä aihepiiriä käsittelevään kirjallisuuteen.

1.4. Tutkimuksen rakenne

Johdantoluvussa esitellään tutkimuksen taustaa, keskeisiä käsitteitä ja tutkimusmetodia sekä käsitellään tutkimuskysymystä rajauksineen.

Toisessa luvussa kuvataan lainsäädäntö ja oikeusjärjestys, joka vaikuttaa kunnan tehtäviin ja toimialan tulkintoihin Suomessa ja Ruotsissa. Erityisen kiinnostuksen kohteena on yleinen toimiala, johon kuuluu tärkeänä osana kunnan harjoittama elinkeinopolitiikka.

Kolmannessa luvussa tarkastellaan valtioneukisääntöjä ja kunnan myöntämien lainojen ja takausten käyttöä elinkeinopolitiikan välineenä sekä niiden luomaa jännitettä yleisen toimialan ja valtioneukisääntöjen hankauspinnassa.

Viimeisessä luvussa kootaan yhteen tutkimuksen pääkohdat ja vastataan tutkimuskysymykseen. Samalla pohditaan myös kunnan yleisen toimialan kehitysnäkymiä.

¹⁴ Husa 1998: 18.

2. KUNNAN TEHTÄVÄT JA TOIMIALA

2.1. Kunnallinen itsehallinto kuntien tehtävien määräytymisen perustana

Pohjoismaiden nykyinen kunnallinen itsehallinto pohjautuu 1800-luvun alun saksalaiseen malliin (Vom Stein), jonka mukaan kaupunkien hallinnon tulisi osittain perustua asukkaiden itsehallintoon – tosin valtion valvonnassa. Stein jakoi kunnan tehtävät kunnan omiin ja valtion sille antamiin tehtäviin. Kunta toimi osittain myös valtion hallinnon toimielimenä.¹⁵

Pohjoismaiden kunnallisen hallinnon järjestelmät kuuluvat ns. pohjoiseen perinteeseen, jossa ne muodostavat oman ryhmänsä kunnallisten hyvinvointipalvelujen laajuuden vuoksi. Pohjoisen perinteen järjestelmille on tunnusomaista, että kuntien itsehallinnollisesta asemasta säädetään perustuslailla, yleistä toimivaltaa käytetään kuntalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi, lakisääteisiä tehtäviä on runsaasti ja valtion ja kuntien välinen yhteistyö kansallisten tavoitteiden toteuttamiseksi on tiivistä eri tasoilla.¹⁶

Kunnallisen itsehallinnon perusteita vahvistaa Euroopan neuvoston v. 1985 laatima Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja, jonka on ratifioinut jo 47 Euroopan valtiota. Suomi ratifioi sen v. 1991¹⁷. Kunnallisen itsehallinnon periaatteet on määritelty peruskirjan 3.1 artiklassa:

”Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisten viranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.”¹⁸

¹⁵ Harjula ja Prättälä 2019:113; Sallinen 2007: 57.

¹⁶ HE 192/1994 vp s. 11

¹⁷ HE 268/2014 vp s. 14

¹⁸ SopS 66/1991 3 art.1; ks. myös Heuru, Mennola & Ryyänen 2008: 136.

Paikallisen itsehallinnon peruskirjassa määritellään myös, että paikallisviranomaisten perustavanlaatuisista toimivaltuuksista ja tehtävistä tulisi säätää perustuslaissa tai muussa laissa. Paikallisviranomaisten toimivaltuuksien tulisi peruskirjan mukaan olla täydellisiä ja rajoittamattomia. Perusteena on subsidiariteettiperiaate: julkisista tehtävistä tulee yleensä ensisijaisesti huolehtia kansalaista lähinnä olevien viranomaisten. Kunnille lainsäädännössä vahvistettuja itsehallinnollisia rajoja eivät muut hallintoviranomaiset saa loukata.¹⁹

Lisäksi peruskirjan 9. artiklassa määrätään, että paikallisviranomaisten taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa heille annettuihin velvoitteisiin (ns. rahoitusperiaate)²⁰.

Peruskirjassa ei ole sitä vastoin taattu kunnille oikeutta yleiseen toimialaan vaan artiklassa 4.2 määrätään vain kuntien aloiteoikeudesta. Kunnille on kuitenkin useimmissa maissa turvattu myös oikeus ottaa omilla päätöksillään hoidettavikseen paikallisia tehtäviä.²¹

Käytännössä paikallisen itsehallinnon peruskirjan periaatteita pidetään kuitenkin väljän muotoilunsa vuoksi lähinnä vain tulkintaan vaikuttavina itsehallintoa tukevin periaatteina.²²

Euroopan unionin tasolla kuntien itsehallinnon perustuslaillisella suojalla ei ole merkitystä, sillä yhteisön oikeus on ensisijainen ja syrjäyttää näin kansallisen perustuslain²³. Unionin vaikutus jäsenvaltioidensa kunnallishallintoon on ollut

¹⁹ SopS 66/1991 4 art. 1–4 ja art. 11

²⁰ Emt. 9 art. 2

²¹ SopS 66/1991 4 art. 2; HE 192/1994 vp s. 12 ja Harjula ja Prättälä 2019: 121–122.

²² HE 268/2014 vp s. 15.

²³ HE 192/1994 vp s. 11.

pääasiassa välillistä, mutta esim. julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö sekä valtioneuvostolainsäädäntö vaikuttavat suoraan kuntiin²⁴.

Mikäli EU-säännökset ja kansalliset säännökset ovat ristiriidassa, syrjäyttävät EU-säännökset kansalliset säännökset EU-lainsäädännön etusijasta johtuen²⁵.

Painetta eurooppalaisen kunnallishallinnon uudistamiseen ja tehostamiseen tuo talouden yleinen kiristyminen. Tehostamista haetaan mm. kuntakokoa suurentamalla ja hoitamalla kuntien tehtäviä yhteistoimintana.

²⁴ Harjula ja Prättälä 2019: 119.

²⁵ Harjula ja Prättälä 2019: 50.

2.2. Kunnan tehtävät ja yleinen toimiala Suomessa

Kuntien asemasta ja tehtävistä säädetään Suomessa perustuslaissa, kuntalaissa sekä lukuisissa erityislaeissa. Kuntien peruslaki on kuntalaki.

Kunnallinen itsehallinto

Suomen kunnilla on perustuslain (731/1999) suojaama itsehallinto:

PerL 121 §: Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnilla on verotusoikeus.”²⁶

Kunnan hallinto perustuu asukkaiden itsehallintoon, kansanvaltaisuuteen. Kunnan suhde valtioon, lainsäätäjään ja muuhun yhteiskuntaan ilmenee voimakkaimmin nimenomaan kunnan itsehallinnossa. Itsehallinto antaa kunnalle oikeuden hoitaa tehtäviään paikallisesti ja omalla vastuullaan, omien kuntalaistensa edun mukaisesti. Itsehallinto takaa kunnalle myös tarpeellisen liikkumavaran hallinnon ja toiminnan järjestämisessä.²⁷

Edellistä kuntalakia (365/1995) valmisteltaessa kunnan hallinnon vapaus määriteltiin kunnan oikeudeksi päättää itse tehtävistään, hallinnostaan ja taloudestaan. Kunnan vapaus nähtiin oikeusjärjestyksen suojaamaksi vapaudeksi tehdä tai olla tekemättä.²⁸

Kunnan oikeus ottaa hoitaakseen tehtäviä itsehallintonsa nojalla korostaa kunnan itsehallintoasemaa, erilaisuutta ja harkintavaltaa.²⁹

²⁶ Perustuslaki §121.1–3

²⁷ HE 192/1994 vp, s.18; vrt. HE 1/1998 vp, s. 175–176.

²⁸ HE 192/1994 vp, s. 4.

²⁹ Emt. s. 74.

Kunnallinen itsehallinto ei silti ole koskaan täysin riippumatonta tai itsenäistä. Koska valtiolla on viime kädessä vastuu koko maan yhteiskunnallisista oloista, on valtion valvonta tarpeen, vaikka kunnat ja valtio yhteisiä päämääriä toteuttavatkin, muistuttaa Sallinen.³⁰

Kunnan ja valtion suhde on yhä enemmän siirtynyt valtion ylhäältä käsin harjoittamasta valvonnasta ja kunnan alamaisuudesta valtion ja kunnan väliseen yhteistyöhön³¹. Rahoitusperiaatteen käytännön toteutumiseen on perustuslaki-valiokunta kiinnittänyt toistuvasti huomiota lausunnoissaan kunnille säädettävistä tehtävistä. Suomessa rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta keskeisiä ovat valtion ja kuntien väliset neuvottelut kunnille maksettavista valtionosuuksista niistä tehtävistä, joita valtio on antanut kunnille.³²

Harjula ja Prättälä kiteyttävät suomalaisen kunnallishallinnon syvimmän olemuksen näin:

”Kuntien toiminta perustuu kuntien asukkaiden itsehallintoon; toiminta on taloudellisesti ja toiminnallisesti itsenäistä suhteessa valtionhallintoon mutta kansanvaltaisen eduskunnan säätämien lakien alasta – siinä tiivistettynä suomalaisen kunnallishallinnon olemus.”¹⁶

Kunnan toiminta-ajatus

Kuntalain 1 §:n 2 momentissa säädetään, että kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa. Samassa momentissa kunnan toiminta-ajatusta täsmennetään sillä, että kunta järjestää palvelut asukkailleen taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Toisin sanoen kunnan edellytetään

³⁰ Sallinen 2007: 100–101.

³¹ Emt. s. 18–19.

³² PeVL 34/2013 vp s. 2/II; ks. myös esim. PeVL 30/2013 vp, s. 5/II, PeVL 12/2011 vp, s. 2/ II.

arvioivan toimintansa vaikutuksia taloudellisen jatkuvuuden, tulevien sukupolvien ja ympäristön näkökulmasta. Lainsäätäjä asettaa näin kunnan kaikelle toiminnalle raamit, sillä sellaisia päätöksiä, joissa kestävyys vaarantuu millä tahansa näistä kolmesta alueesta, ei kunnan tule tehdä. Säännöstä voinee pitää lähinnä tavoitteellisena.³³

Kunnan tehtävät

Kuntalain 7.1 §:ssä määritellään kunnan tehtävät näin:

Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät. Laissa säädetään myös siitä, kun tehtäviä on järjestettävä yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa (lakisääteinen yhteistoiminta). Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä.³⁴

Kuntien tehtävät jakautuvat yleensä lakisääteisiin ja kuntien itselleen ottamiin tehtäviin (ns. yleinen toimiala). Lakisääteisiin tehtäviin kuuluvat kansalaisten hyvinvointia edistävien palvelujen järjestäminen ja yleiseen toimialaan puolestaan ne tehtävät, jotka kunta on ottanut itselleen edistääkseen asukkaidensa hyvinvointia.³⁵

Sallisen mukaan kunnan itselleen ottamiin tehtäviin voidaan lukea mm. julkinen liikenne, lämmön ja energian jakelu, vapaa-ajan toimintaan, kulttuuriin ja matkailuun sekä elinkeinopolitiikkaan liittyvät toimenpiteet.³⁶

Suomessa ei – toisin kuin muissa Pohjoismaissa – ole ennen v:n 2023 sote-alueiden aloittamista kuntatasoa ylempää itsehallintoa, jonka vastuulla olisi esim.

³³ HE 268/2014 vp s. 135; ks. myös Harjula ym. 2019: 143.

³⁴ KuntaL 7.1 §.

³⁵ Harjula ym. 2015: 121–122; HE 268/2014 vp s. 15–17.

¹¹ Harjula ym. 2015: 116–120.

³⁶ Sallinen 2007: 17.

keskeisimmistä hyvinvointipalveluista huolehtiminen. Suomessa nämä palvelut on tähän asti järjestetty pakollisten kuntayhtymien tuottamina tai kuntien yhteistoimintana. Suomen kunnat ovatkin muista Pohjoismaista poiketen puolestaan olleet velvoitettuja yhteistoimintaan.³⁷

Yleislausekkeen tulkintaan ja painotuksiin on vahvasti vaikuttanut sekä yhteiskunnallinen että oikeusjärjestyksen kehitys³⁸. Esimerkiksi vuoden 1995 kuntalain valmistelun aikaan elettiin suurta murrosta, kun hyvinvointivaltion asteittaisen murenemisen myötä myös kuntien tehtäväkenttä tuli sopeuttaa siihen, että julkinen valta ei välttämättä enää itse tuottanut hyvinvointipalveluja vaan oli ainoastaan järjestämisvastuussa niistä.³⁹

Harjula ja Prättälä huomauttavat, että nykyään oikeudellinen sääntely asettaa entistä tiukemmat rajat sille, miten kunta saa tehtäviään hoitaa. EU:n kilpailuneutraaliteetin turvaaminen syrjäyttää perinteisen toimialaopin mukaiset yleisen toimialan toimintatavat esimerkiksi takausten ja lainojen myöntämisessä.⁴⁰

Koska yleisen toimialan sääntely tiukkenee koko ajan, kehottavatkin Harjula ja Prättälä kuntia muistamaan omat oikeutensa ja velvollisuutensa määritellä tehtäväpiirinsä – hallintotuomioistuimen tehtäväksi jää sitten sen jälkeen ottaa kantaa siihen, mikä on kiellettyä⁴¹.

Yleisen toimialan keskeiset oikeusperiaatteet

Kunnan yleistä toimialaa rajoittavat oikeuskäytännössä ja – kirjallisuudessa muotoutuneet oikeusperiaatteet. Osa näistä periaatteista on samoja kuin hallintolain

³⁷ Harjula ja Prättälä 2015, s 125

³⁸ Harjula ym. 2015: 115–117.

³⁹ HE 192/1994 vp s. 5.

⁴⁰ Harjula ja Prättälä 2019, s. 164.

⁴¹ Harjula ja Prättälä 2019, s. 164.

(423/2003) 6 §:ssä luetellut oikeusperiaatteet: yhdenvertaisuus-, objektiviteetti- ja suhteellisuusperiaate, tasapuolisen kohtelun vaatimus sekä harkintavallan väärinkäytön kielto. Nykyään yleistä toimialaa määrittävinä ja rajaavina periaatteina oikeuskäytännössä pidetään lisäksi asukkaiden hyvinvoinnin edistämistä eli yleishyödyllisyyttä, tehtävän paikallisuutta ja joustavuutta. Kunnan ei myöskään katsota voivan harjoittaa spekulatiivista tai puhtaasti kaupallista tai teollista toimintaa, sillä yritysrisikin ottaminen ei kuulu kunnan toimialaan.⁴²

Yleishyödyllisyys

Kaikkien kunnan jäsenien ei tarvitse välttämättä hyötyä toimenpiteestä, mutta toimenpiteen tulee olla yleisesti hyväksyttävä ja sopiva tarkoitukseensa. Mikäli asia koetaan kunnan yhteiseksi asiaksi, voi se olla hyväksyttävä syy toimenpiteelle:

Tavara-aseman rakentamisesta kunnan alueelle katsottiin kunnalle tulevan sellaista etua, että maa-alueen luovuttamista tavara-aseman rakentamista vastaan yksityiselle, joka sopimussakon uhalla sitoutui pitämään tavara-aseman kunnan ja sen lähiympäristön liikennöitsijöiden ymv. käytössä, pidettiin KHO:n ratkaisussa kuntalain 4 §:ssa tarkoitettuna kunnan yhteisenä asiana.⁴³

Kunnanvaltuusto oli lisätalousarviossa varannut määrärahan käytettäväksi haja-asutusalueiden myymäläpalvelujen säilyttämiseen. Kun otettiin huomioon määrärahan tarkoitus palvelujen tasapuoliseen ylläpitämiseen ja tehty selvitys näiden haja-asutusalueiden asukkaiden vähenemisestä ja kauppapalvelujen ylläpitämisen vaikeutumisesta, pidettiin määrärahan varaamista kunnan itsehallintoon kuuluvana asiana.⁴⁴

Tällaisen toiminnan voidaan edelleenkin katsoa kuuluvan kunnan yleiseen toimialaan ja olevan myös valtiontukisääntöjen mukaista SGEI-palvelua eli palveluvelvoite-toimintaa.

⁴² Heuru ym. 2008: 225.

⁴³ KHO 1968-II-60

⁴⁴ KHO: 1981-A-II-34

Tehtävän paikallisuus

Paikallisuutta ei tässä yhteydessä ymmärretä suppeasti kunnan toimimiseksi vain omalla alueellaan, vaan kunnan ohjenuorana tulee olla, onko asian hoitaminen kuntalaisten edun mukaista⁴⁵. Esimerkiksi kunnan lukiossa voi olla oppilaita myös naapurikunnista:

Kunnan lukion oppilaista asui huomattava osa muualla kuin kunnassa. Koska näiden vieraspaikkakuntalaisten opiskelu kunnan lukiossa kehitti lukion toimintaa ja mm. turvasi monipuolisen oppiainevalikoiman, kuului myös vieraspaikkakuntalaisten oppilaiden aterioiden kustantaminen kunnan toimialaan.⁴⁶

Yhdenvertaisuus ja yksityisen tukemisen kieltö

Kunnan tulee kohdella kaikkia tasapuolisesti. Tasapuolisuudesta voidaan kuitenkin poiketa, mikäli erilaiseen kohteluun on hyväksyttävät perusteet.⁴⁷

Oikeuskansleri on useammassa tapauksessa todennut välittömäksi syrjinnäksi asuinpaikkaan perustuvan eriarvoisen kohtelun. Tällaista menettelyä ei voi oikeuttaa edes kunnallisen itsehallinnon kaltaisella, yleensä hyväksyttävällä syyllä.⁴⁸

Kokemäen kaupunki oli myöntänyt työllistämistukea niille työnantajille, jotka olivat palkanneet kesätyöhön paikallisen nuoren. Työllistämistuen saamisen ehtona oli, että palkattavan nuoren piti olla paikkakunnalla kirjoilla. Koska yhdenvertaisuuslaki koskee myös työhönotossa käytettäviä valintakriteerejä ja nyt käytetty valintakriteeri ei liittynyt työn suorittamiseen, oli se kielletty valintakriteeri.⁴⁹

⁴⁵ Harjula ja Prättälä 2019: 117–120.

⁴⁶ KHO 1984 II 19.

⁴⁷ Harjula ja Prättälä 2019: 168.

⁴⁸ Emt., s. 170

⁴⁹ OKA 23.9.2009 (150/1/2008)

Yhdenvertaisuusperiaatteeseen kuuluu myös yksityisen tuen kieltö ilman erityistä perustetta. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan myös kunnan päätöksenteon on oltava johdonmukaista.⁵⁰:

Hallinnon toissijaisuus ja työnjako muiden viranomaisten kanssa

Hallinnon toissijaisuusperiaatteen soveltaminen tarkoittaa, että kunnan ei tule ottaa itselleen sellaisia tehtäviä, jotka joku muu – esim. yksityinen toimija – hoitaisi tehokkaammin. Kunnan tulee siis punnita, onko tehtävän hoitamisesta yleistä etua kunnan asukkaille ja kunnalle itselleen.⁵¹

Ikaalisten kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt 3,9 miljoonan euron lainan suunniteltua kauppakeskusta rakentavalle kiinteistöyhtiölle. Kaupunki ei esittänyt sellaista selvitystä, josta olisi käynyt ilmi, että kaupungilla olisi sellainen puute kaupallisista palveluista, jotta lainan myöntäminen kiinteistöyhtiölle olisi kuulunut kunnan toimialaan. KHO kumosi valtuuston päätöksen.⁵²

Ylä-Savon ammatillisen koulutuksen kuntayhtymän yhtymähallitus oli päättänyt hakea autokoululupaa saadakseen mm. B-ajoneuvoluokan ajo-oikeuden annettavaan opetukseen. Autokouluopetusta annettaisiin vain niille opiskelijoille, joiden opinnot liittyvät autoalaan ja joiden ammattipätevyyteen ajokortti kuului. Koska aiottu opetus liittyi ammattioppilaitoksen ammattiopetukseen, katsoi KHO opetuksen liittyvän kuntayhtymän toimialaan.⁵³

Sallinen jaottelee kirjassaan kunnan yleisen toimialan määräytymisperusteet seuraavasti: kunnan tehtäväpykälän tulkintaan perustuvat perusteet, harkintavallan rajoitusperusteet sekä muut esitetyt perusteet (esim. hallinnon toissijaisuus).⁵⁴

Nykyiseen kuntalakiin ei ole kirjattu varsinaisia yleisen toimialan rajoitusperiaatteita, vaan lainsäätäjä on ajatellut näiden rajoitusperiaatteiden ilmenevän muusta

⁵⁰ Harjula ja Prättälä 2019: 172.

⁵¹ Emt., s. 174–175.

⁵² KHO 3414/2014

⁵³ KHO:2008:40.

⁵⁴ Sallinen 2007: 123–127.

lainsäädännöstä. Kilpailuneutraliteetin turvaaminen on kuitenkin huomioitu erikseen kuntalain luvussa 15 (takauksien ja lainojen myöntäminen sekä kiinteistön myynti).⁵⁵

Kuntalain 15. luvussa on myös säädetty kunnan toiminnasta markkinoilla. Kuntaa ei edelleenkään kielletä harjoittamassa toimintaa markkinoilla, mutta kunnan velvollisuutena on noudattaa kuntalain 15. luvun ja EU:n valtioneuvoston päätöksissä määrättyjä toimintatapoja.⁵⁶

Harjula ja Prättälä ennakoivat, että tällainen kunnan yleisen toimialan sääntely tulee lisääntymään – mallina Suomelle on Ruotsi, joka v. 2009 hyväksyi erityislain (Lag om vissa kommunala befogenheter) kunnan yleisen toimialan tulkintaan.²²

Kunnanvaltuusto oli varannut määrärahan talousarviossaan kahden omakotitalon rakennuttamiseen myyntiä varten. Kunnan ei todettu esittäneen sellaisia elinkeinopoliittisia tai työllisyyden hoitamiseen liittyviä tai erityisiä muita syitä, jotta omakotitalojen rakennuttaminen elinkeinotoimintana olisi kuulunut kunnan yleiseen toimialaan. KHO kumosi kunnanvaltuuston päätöksen, koska kunnanvaltuuston katsottiin ylittäneen toimivaltansa.⁵⁷

Elinkeinopolitiikka osana yleistä toimialaa

Yhä edelleen keskeisimpiä kunnan yleisen toimialaan liittyvät tehtävät ovat elinkeinopolitiikkaan ja elinkeinotoiminnan yleiseen edistämiseen liittyvät tehtävät.⁵⁸

Elinkeinopolitiikka voidaan jakaa toisaalta elinkeinojen harjoittamisen yleisistä edellytyksistä huolehtimiseen (esim. maankäytön suunnittelu ja kunnallistekniikan rakentaminen) ja toisaalta kunnan itse harjoittamaan liiketoimintaan tai

⁵⁵ HE 268/2014 vp s. 62.

⁵⁶ Harjula ja Prättälä 2015:

⁵⁷ KHO 1820:2006.

⁵⁸ HE 268/2014 vp s. 16–17.

osallistumiseen liiketoimintaan. Jälkimmäiseen kuuluu myös yrityksille annettava tuki eri muodoissaan.⁵⁹

Yleiseen toimialaan kuuluvat erityisesti kunnan harjoittama elinkeinoelämän edistäminen, avustukset, lainat ja takaukset. Viimeksi mainituista päättämiseen vaikuttavat EU:n valtiotukisäännöt kunnan harkintavaltaa rajoittamalla.⁶⁰

Työllisyysargumentilla perusteltiin aikaisemmin myös tukipäätöksiä:

Perustettava osakeyhtiö pyysi kunnan takausta lainojen vakuudeksi. Yhtiön toimialana oli perunoiden ja muiden vihannesten markkinointi, varastointi ja jalostaminen sekä maataloustarvikkeiden myynti. Elinkeinojakaumaltaan vahvasti maa- ja metsätalouspainotteisessa kunnassa, jossa oli viljelty perunaa huomattavasti enemmän kuin maassa keskimäärin, oli ollut viimeisten kymmenen vuoden aikana voimakas väestötappio eikä avoimia työpaikkoja yhtiön perustamishetkellä ollut kunnassa lainkaan. KHO katsoikin ratkaisussaan, että kunnan väestön toimeentuloedellytysten turvaamisen ja kehittämisen kannalta perunanviljelyyn perustuvan erikoismaatalouden edellytysten luomisella oli erityinen merkitys.⁶¹

Pohjan Sellu Oy oli rakentamassa sellutehdasta Kajaaniin. Metsä-Pohja Oy toimi rahoitusyhtiönä hankkiakseen sellutehtaan toteuttamista varten osakepääomaa. Yhtiö tarjosi osakkeita mm. metsää omistavien kuntien merkittäväksi. Kajaanin kaupungilla oli omistuksessaan metsätalouskäytössä olevaa metsämaata n. 8 300 ha, josta tulevaa puutavaraa kaupungilla oli mahdollisuus markkinoida sellutehtaaseen. Siten ja ottaen huomioon Kajaanin tehtaan myötä syntyvät työpaikat, KHO piti ratkaisussaan osakkeiden merkintää kunnan itsehallintoon ja toimialaan kuuluvana tehtävänä.⁶²

Kunnalle on hyötyä aktiivisesta elinkeinopolitiikasta: yritysystävällisen imagon omaava, elinvoimainen ja kehittyvä kunta vetää puoleensa yrityksiä, jotka puolestaan tuovat kuntaan kaivattuja työpaikkoja ja verotuloja.

⁵⁹ Westling 1997: 17; vrt. Wuori ym.1999: 18.

⁶⁰ Harjula ja Prättälä 2019: 182.

⁶¹ KHO 16.10.1976/4054.

⁶² KHO 1990-A-22.

Kunnan elinkeinopolitiikan käytännön toteuttaminen on aina tapauskohtaista: siihen vaikuttavat sekä ulkoiset että sisäiset tekijät ja sen painopisteet voivat vaihdella eri aikoina. Kuntien tarpeetkin vaihtelevat; mikä on pienen, syrjäisen kunnan mielestä tarpeellinen toimenpide, sitä se ei välttämättä ole kasvukeskuksessa. Kolmen kärki elinkeinopolitiikan tavoitteissa pysyy silti samana vuodesta vuoteen: uudet työpaikat, verotulojen lisäys ja asukasluvun kasvu.²⁶

2.3. Kunnan tehtävät ja yleinen toimiala Ruotsissa

Kunnallinen itsehallinto

Kunnista säädetään hallitusmuodon 14 luvussa.⁶³

”Kunnat hoitavat yleistä etua koskevia paikallisia ja alueellisia asioita kunnallisen itsehallintonsa perusteella. Tästä säädetään tarkemmin lailla. Samalla perusteella hoitavat kunnat myös muita asioita, joista säädetään lailla.”⁶⁴

Itsehallinnon ilmaus on hallitusmuodossa jokseenkin epätarkka, mutta välittää kuvan itsenäisestä ja tiettyjen reunaehtojen sitomasta vapaasta kuntien päätösvallasta⁶⁵. Kunnallinen itsehallinto on kunnallisen demokratian edellytys.

Itsehallintoa suojataan myös siten, että hallitusmuodossa säädetään, ettei kunnallista itsehallintoa saa heikentää yhtään sen enempää kuin mitä on tarpeellista tavoiteltujen päämäärien suhteen⁶⁶. Myös Ruotsissa valtio rajoittaa kunnallista itsehallintoa. Valtiopäivät voi puuttua mm. kuntien verotusoikeuteen tai tehtäväkenttään lainsäätäjänä. Kuntien ja valtion yhteistoiminnan kulloinenkin muoto ratkaisee kunnallisen itsehallinnon tason.⁶⁷

Myös nykyisessä kuntalaissa (2017:725) korostetaan kunnallisen itsehallinnon merkitystä: kunnat ja alueet hoitavat kansanvaltaisuuden ja kunnallisen itsehallinnon perusteella niitä tehtäviä, jotka annetaan tässä laissa tai muissa säädöksissä⁶⁸.

⁶³ Regeringsformen (1974/152) 14:2 §; Harjula ja Prättälä 2015: 126–127.

⁶⁴ Regeringsformen (1974/152) 14:2 §.

⁶⁵ Madell ja Lundin 2021: 28–29.

⁶⁶ Regeringsformen (1974/152) 14:3 §

⁶⁷ Prop. 1990/91:117, s. 23; Kastberg 2021: 11.

⁶⁸ Kommunallag (2017:725) 1:2 §

Kunnallinen itsehallinto on eräs kansanvaltaisuuden peruskiviä, vaikkei sille löydykään mitään yleisesti hyväksyttyä ja täsmällistä määritelmää.⁶⁹

Ruotsissa on Suomesta poiketen myös ylempi itsehallinnollinen kunnallishallinnon taso, alue. Alueille on siirretty osa lakisääteisistä tehtävistä, kuten terveydenhuolto. Siten alueet hoitavat niitä tehtäviä, joita Suomessa kunnat hoitavat yhteistoiminnassa. Kunnan tehtäväkentän laajuuteen vaikuttaa siten myös paikallishallinnon ja aluehallinnon välinen työnjako.⁷⁰ Suomi seuraa Ruotsin mallia vuoden 2023 alussa.

Kunnan toiminta-ajatus

Kunnan toiminta-ajatuksena on tietyn maantieteellisen alueen ihmisten kokoaminen edistämään yhteistä intressiä.⁷¹

Kunnan tehtävät

Kunnan tehtävistä säädetään tarkemmin kuntalain 2 luvun 1 §:ssa:

”Kunnilla ja alueilla on oikeus hoitaa itse sellaisia yleisen edun mukaisia asioita, jotka liittyvät kunnan tai alueen alueeseen tai jäseniin.”⁷²

Ruotsissa kunnan tehtäviä jaotellaan Suomen tavoin kahtia, lakisääteisiin ja kunnan itselleen ottamiin tehtäviin. Lakisääteisiä tehtäviä säännellään lukuisissa erityislaeissa, joiden katsotaan osaltaan supistavan kunnan yleistä toimivaltaa.⁷³

Kunnan itselleen ottamista tehtävistä – erityisesti yritystoiminnasta – säädetään kuntalaissa seuraavasti:

⁶⁹ Kastberg 2021: 11.

⁷⁰ HE 268/2014 vp s. 50–51

⁷¹ Prop. 1990/91:117, s. 6.

⁷² Kommunallag (2017:725) 2:1 §

⁷³ Sallinen 2007: 62–65; Lindquist, Losman, Lundin & Madell 2017: 23.

*"Kunnat ja alueet saavat toimenpiteillään yleisesti edistää kunnan tai alueen elinkeinoelämää. Yksittäiselle elinkeinonharjoittajalle saa tukea kohdentaa vain, mikäli siihen on erityinen syy."*⁷⁴

Nämä ehdot, joilla kunta voi olla elinkeinotoiminnassa mukana ja myöntää yksityiselle tukea, määriteltiin vuoden 1991 kuntalaissa (1991:900), jossa ensimmäisen kerran säänneltiin tuen myöntämistä.⁷⁵

Ruotsin kuntalaissa säädetäänkin Suomen kuntalakea yksityiskohtaisemmin kunnan – ja alueiden – oikeudesta harjoittaa elinkeinotoimintaa:

*"Kunnat ja alueet saavat harjoittaa elinkeinotoimintaa, jos sitä harjoitetaan ilman tarkoitusta tuottaa voittoa, ja sen tarkoituksena on turvata kunnan tai alueen jäsenille tarkoitettuja yleishyödyllisiä palveluja."*⁷⁶

Yleisen toimialan keskeiset oikeusperiaatteet

Kunnan yleistä toimialaa rajoittavat seuraavat kuntalain 2. luvussa aukikirjoitetut oikeusperiaatteet: tehtävän yleishyödyllisyys ja paikallisuus (1§), toisten hoitamat tehtävät (2 §), yhdenvertaisuusperiaate (3 §), taannehtivien päätösten kieltö (4 §) sekä omakustannusperiaate (6 §). Lisäksi kunnalla on oikeus periä maksuja (5 §) sekä harjoittaa elinkeinotoimintaa, mikäli elinkeinotoiminnan ei ole tarkoitus tuottaa voittoa ja se on suunnattu kunnan jäsenten tarvitsemien palvelujen tuottamiseen (7 §). Kunnan erityisistä tehtävistä säädetään puolestaan lailla kunnan tietyistä tehtävistä tai erityislaeilla (9 §).

Bohlin jakaa oikeusperiaatteet ulkoisiin ja sisäisiin oikeusperiaatteisiin. Ulkoisiin oikeusperiaatteisiin kuuluvat paikallisuusperiaate, kieltö ottaa toisten hoitamia tehtäviä hoidettavaksi, yksityisen tuen kieltö sekä spekulatiivisen toiminnan kieltö.

⁷⁴ Kommunallag (2017:725) 2:8 §

⁷⁵ Prop.1990/91:117, s. 26.

⁷⁶ Kommunallag (2017:725) 2:7 §

Ulkoiset oikeusperiaatteet määrittelevät puitteet kunnan toimintavapaudelle yleisellä toimialalla.

Kun kunta toimii näiden yleisen toimialansa oikeusperiaatteiden puitteissa, sitoo kuntaa niiden lisäksi joukko muita, sisäisiä oikeusperiaatteita: omakustannusperiaate, yhdenvertaisuusperiaate sekä taannehtivien päätösten kieltö.⁷⁷

Periaatteilla on monta tavoitetta: ne rajaavat kunnan yleistä toimialaa, ohjaavat kuntaa suuntaamaan resurssit omien kuntalaistensa tarpeisiin, varmistavat kuntalaisten yhdenvertaisen kohtelun - sekä takaavat, että kunnan toimet edistävät periaatteiden toteutumista.⁷⁸

Tehtävän yleishyödyllisyys ja paikallisuus

Tehtävän yleishyödyllisyys on edellytys sille, että kunta yleensä ottaa jonkun tehtävän hoitaakseen. Yleishyödyllisyys ratkaistaan sillä, onko tehtävä yleinen, yhteisöllinen ja liittyykö se omaan alueeseen. Tehtävä voi oikeuskäytännön mukaan silti olla yleishyödyllinen, vaikka se hyödyttäisi vain pientä osaa kunnasta tai sen jäsenistä.

Yleishyödyllisyyden vahva asema selittyy Björkmanin ja Lundinin mukaan osin sillä, että kunnan jäsenyys ei ole vapaaehtoista, vaan pakollista, ja osin sillä, että kunnat ovat tärkeitä yhteiskunnallisia instituutioita. Kuntien on järkevää toimia jäsentensä hyödyksi. Yleishyödyllisyyden periaatteeseen kytkeytyy myös vaatimus tehtävän tai asian sopivuudesta, tarkoituksenmukaisuudesta ja asiallisuudesta. Tehtävästä saatavan

⁷⁷ Bohlin 2011: 871; SOU 2007:72, s. 70

⁷⁸ SOU 2007:72, s. 70.

hyödyn tulee olla lisäksi oikeassa suhteessa tehtävän hoidosta aiheutuneisiin kustannuksiin.⁷⁹

Kalmarin kunnanvaltuusto päätti 22,5 miljoonan kruunun lainatakauksesta omistamalleen Kalmarhem –asuntosäätiölle. Jönköpingin hovioikeus totesi päätöksessään, että kunta saa yleisen toimialansa puitteissa ottaa hoitaakseen tehtävän, joka on yleishyödyllinen. Kunnallisen säätiön tukeminen ei ole myöskään yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista. Korkein hallinto-oikeus ei muuttanut hovioikeuden päätöstä.⁸⁰

Tehtävästä saatavan hyödyn tulee kuitenkin olla oikeassa suhteessa kustannuksiin:

Katrineholmin kunnanvaltuusto päätti yhdessä muiden kuntien kanssa liittyä jäseneksi ja sijoittaa 890 082 kruunua Kommuninvest i Sverige – nimiseen taloudelliseen yhdistykseen, joka omisti yhdistyksen jäsenille ja muille kuntaomisteisille yhteisöille lainoja myöntävän yhtiön. Kunta allekirjoitti myös yhteisvastuullisen takauksen yhdessä muiden jäsenien kanssa. Korkein hallinto-oikeus totesi päätöksessään, että lainoja myöntävän yhtiön toiminnan voitiin katsoa kuuluvan kunnan toimialaan eikä yhteisvastuullisesta takauksesta aiheutuva riski ollut epäsuhdassa yhdistyksen jäsenyydestä odotettavan hyödyn kanssa.⁸¹

Tukholman kaupunginvaltuusto päätti antaa 60 miljoonan kruunun avustuksen kansainvälisen vesi-instituutin perustamiseksi. Tukholman hovioikeus totesi päätöksessään, että vesi-instituutin toiminta sinänsä hyödyttäisi kuntaa ja olisi siten kunnan toimialaan kuuluva, mutta että avustuksen suuruus oli liian suuri suhteutettuna odotettavissa olevaan hyötyyn ja avustuksen käyttötarkoitus – kansainvälinen tutkimustoiminta – rajoittaisi kunnan saamaa hyötyä. Kunnan olisi tullut päätöksessään varmistaa, että resurssit kohdennetaan sellaiseen toimintaan, joka hyödyttää kuntaa. Hovioikeus kumosi kunnan päätöksen. Korkein hallinto-oikeus ei muuttanut Tukholman hovioikeuden tekemää päätöstä, mutta tuomareiden vähemmistö oli sitä mieltä, että kunta vastasi säätiön kustannuksista vain osittain ja säätiön toiminnan odotettiin hyödyttävän sekä matkailua että paikallista elinkeinoelämää, kuului avustuksen antaminen kunnan toimialaan.⁸²

⁷⁹ Prop. 2016/17:171 s. 299-300; Kastberg 2021: 18-19; SOU 2007:72, s. 67, 71-72; vrt. Björkman ja Lundin 2018: 46-47.

⁸⁰ RÅ 1997 ref. 47.

⁸¹ RÅ 1994:65.

⁸² RÅ 2006:81

Jokaisen tehtävän, jonka kunta ottaa itselleen, täytyy liittyä omaan alueeseen tai sen jäseniin. Tämä paikallisuuden periaate ei silti edellytä, että tehtävän tulisi olla fyysisesti kunnan maantieteellisten rajojen sisällä. Periaate tarkoittaa sitä, että tehtävän tulee hyödyttää oman alueen jäseniä.⁸³

Toisten hoitamat tehtävät

Kunta ei saa ottaa hoitaakseen tehtäviä, jotka kuuluvat jo jonkun toisen toimivaltaan. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi valtion toimivaltaan kuuluvat tehtävät, kuten ulkopolitiikan tai puolustuspolitiikan hoito. Kunnan ei myöskään katsota voivan alkaa hoitaa jonkun muun viranomaisen, kuten työttömyyskassan tehtävää.⁸⁴

Malmön kunnanhallitus päätti käynnistää ja rahoittaa mielipidekampanjan, joka markkinoi mahdollisesti rakennettavaa siltaa, joka tarjoaisi Kööpenhaminan ja Malmön välisen nopean tie- ja junayhteyden lauttayhteyden tilalle. Korkein hallinto-oikeus totesi päätöksessään, että vaikka tulevan yhteyden ratkaisu – silta vai lauttayhteys – vaikuttaisi voimakkaasti Malmöön, ei yhden vaihtoehdon aktiivinen markkinointi kuulunut kunnan toimialaan, sillä yhteyshanke oli Ruotsin ja Tanskan valtioiden välinen asia. Korkein hallinto-oikeus kumosi Malmön kunnanhallituksen päätöksen.⁸⁵

Yhdenvertaisuusperiaate

Kunnan tulee kohdella jäseniään yhdenvertaisesti. Samanlaisessa tilanteessa olevia kunnan jäseniä tulee kohdella samalla tavoin, ja mikäli heitä kohdellaan eri tavoin, tulee sen tapahtua asiallisesta ja objektiivisesta syystä. Tästä voi myös johtaa sen, että erilaisia tapauksia kohdellaan eri tavoin. Yhdenvertaisuusperiaatetta sovelletaan vain kunnan ollessa yhteydessä omiin jäseniinsä kunnan jäseninä, ei esim. hankintoja suoritettaessa. Yhdenvertaisuusperiaatetta ei sovelleta kunnan ulkopuolisiin tahoihin.

⁸³ Kastberg 2021: 19.

⁸⁴ Prop, 2016/17:171, s. 300; Kastberg 2021: 19–20.

⁸⁵ RÅ 1993 ref. 32

Yhdenvertaisuusperiaatteeseen läheisesti kytkeytyvää objektiviteettiperiaatetta ei ole lisätty yleisen toimialan oikeusperiaatteisiin, sillä sen ei ole katsottu koskevan erityisesti kuntia.⁸⁶

Piitimen lasten- ja koulutuslautakunta oli antanut kielteisen päätöksen oppilaan lukiokoulutuksen kustantamisesta toisella paikkakunnalla, vaikka oli vuotta aikaisemmin kustantanut toisen oppilaan opiskelun samassa koulussa. Sundsvallin hovioikeus totesi päätöksessään, että koska aikaisempi oppilas oli saanut musiikillisen lahjakkuutensa ansiosta stipendin opiskelua varten, ei kunnan voitu katsoa rikkoneen yhdenvertaisuusperiaatetta, sillä Piitimen kunnalla oli ollut perusteltu syy kohdella kunnan jäseniä eri tavalla. Valitus hylättiin. Korkein hallinto-oikeus ei muuttanut hovioikeuden päätöstä.⁸⁷

Taannehtivien päätösten kieltö

Kunta ei saa tehdä taannehtivia päätöksiä, mikäli niillä on kielteisiä vaikutuksia kunnan jäseniin, paitsi erityisistä syistä⁸⁸. Tätä poikkeusta säännöstä tulisi nykyisen kuntalain esitöiden mukaan oikeusvarmuus huomioiden soveltaa hyvin varoen, etenkin mikäli tällaisella päätöksellä on kielteisiä taloudellisia vaikutuksia.⁸⁹ Jo myönnettyjä etuja ei saisi poistaa.

Oikeus periä maksuja

Oikeuteen periä maksuja liittyy myös alijäämäperiaate. Alijäämäperiaatteeseen kuuluu, että kunta saa itse valita miten se rahoittaa vapaaehtoisesti tuottamansa palvelut: verotuloilla vai palveluista perimillään maksuilla.⁹⁰

⁸⁶ Prop. 2016/17:171, s. 300–301; SOU 2007:72, s. 75; ks. myös Prop. 1990/91:117, s. 7.

⁸⁷ RÅ 2009:23.

⁸⁸ Kastberg 2021: 22.

⁸⁹ Prop. 2016/17:171, s. 301.

⁹⁰ Prop. 2016/17:171, s. 301–302; Kastberg 2021: 23–24.

Omakustannusperiaate

Omakustannusperiaate koskee kaikkea kunnan toimintaa, niin lakisääteisiä tehtäviä kuin kunnan itselleen ottamia vapaaehtoisia tehtäviä. Omakustannusperiaate tarkoittaa, että kunta ei saa periä tuottamastaan palvelustaan sen palvelujen tuottamisesta aiheutuneita kokonaiskustannuksia enemmän. Periaate koskee pääsääntöisesti myös niitä palveluja, jotka kunta on siirtänyt ulkopuolisen tahon hoidettaviksi.⁹¹

Elinkeinopolitiikka osana yleistä toimialaa

Vastuu elinkeinopolitiikasta on valtiolla, ei kunnilla. Valtion toimet myötävaikuttavat siihen, että yritysten työpaikat sijoittuvat yhteiskunnan kannalta suotuisasti. Siksi suora tai epäsuora tuki yritysten sijoittumiseen tai kehittämiseen ei kuulu kunnan toimialaan. Tämä on selkeästi ilmaistu sekä kuntalaissa että SEUT:ssa. Kuntalain esitöissä yksittäisten yritysten tukemista korostettiin kunnille raskaana taakkana. Yksittäisille yrityksille tulisikin myöntää tukea vain erityistapauksissa.⁹²

Kuntalain 7 §:n mukaan kunta saa harjoittaa elinkeinotoimintaa, jos toiminnan tavoitteena on tuottaa kunnan jäsenille palveluja eikä voitontavoittelu. Voitontavoittelukiello perustuu kunnallisoikeuden oikeusperiaatteeseen eli kieltoon harjoittaa spekulatiivista toimintaa. Myös omakustannusperiaate pätee harjoitettaessa kunnallista elinkeinotoimintaa.⁹³

Pykälän muotoilu on modernisoitu versio oikeuskäytännössä kehittyneestä kiellosta harjoittaa spekulatiivista toimintaa. Tästä kiellosta johtuen on elinkeinoelämässä

⁹¹ Prop. 2016/17:171, s. 302–303; SOU 2007:72, s. 73-74; Kastberg 2021: 24-27.

⁹² Prop. 1990/91:117, s. 32–35; SOU 2015:24, s. 418-420

⁹³ Prop. 2016/17:171, s.303-304; Kastberg 2021, s. 27-29; SOU 2007:72, s. 226

sellainen alue, joka on varattu yksityisille toimijoille ja jolla kunnat eivät voi pääsääntöisesti toimia. Kunta voi kuitenkin poikkeustapauksissa erillisissä laeissa mainituissa tapauksissa (sähkö, kaukolämpö, maakaasu, vesi, julkinen liikenne ymv.) toimia liiketaloudellisin perustein, mutta toiminta ei silloin saa olla verorahoin rahoitettua.⁹⁴ Kunnallisoikeudessa on elinkeinoelämä jaettu kahteen osaan; tavanomaiseen kunnalliseen liiketoimintaan ja varsinaiseen elinkeinoelämään. Tavanomaiseen kunnalliseen liiketoimintaan katsotaan kuuluvan kuntalaisille tuotetut palvelut, kuten esimerkiksi julkinen liikenne.⁹⁵

Myös Ruotsissa elinkeinojen harjoittamisen yleisistä edellytyksistä (esim. kaavoitus ja muut infrastruktuuriin liittyvät palvelut) huolehtimiseen voi kunta myöntää tukea yleisen toimialansa perusteella sallitummin kuin tukea yksittäistä yritystä. Mikäli kunta haluaa tukea yksittäistä yritystä, on siihen löydettävä erityinen syy: oikeuskäytännössä tällaiseksi erityiseksi syyksi on todettu esim. kaupallisten palvelujen heikko saatavuus haja-asutusalueella tai puute hotellitoiminnoista kunnassa, ts. markkinavirhe.⁹⁶

Ödeshögin kunnanvaltuusto oli tehnyt kunnan subventiota sisältävän vuokrasopimuksen paikallisen majoitusyrittäjän kanssa. Korkein hallinto-oikeus katsoi kuitenkin, että koska sellaisia yksityisiä toimijoita ei ollut, jotka olisivat olleet valmiita tekemään hotelliin vaadittavia investointeja, ja koska kyseessä oleva, paikallista elinkeinoelämää palveleva hotelli oli ainoa 10 km:n säteellä, kunnan tekemä vuokrasopimus ei ollut ristiriidassa kuntalain 2.8 §:n kanssa eikä kunnanvaltuusto siten ollut ylittänyt toimivaltaansa vuokraetua myöntäessään.⁹⁷

Työttömyysuhka ei ole enää hyväksyttävä syy tuen myöntämiselle - nykyään kunnan tulee soveltaa yritykselle tukea myöntäessään kuntalain yleistä toimialaa säätelevien oikeusperiaatteiden lisäksi valtioneuvoston päätöksiä.⁹⁸

⁹⁴ Lindquist, Losman, Lundin & Madell 2017, s. 39

⁹⁵ Prop. 1990/91:117, s.33

⁹⁶ Prop. 2016/17:171, s. 304; SOU 2007:72, s. 228–229; SOU 2015:24, s. 419; Kastberg 2021, s. 30–31.

⁹⁷ RÅ 1995 ref. 98

⁹⁸ Prop. 2016/17:171, s. 304, Kastberg 2021: 31.

Ruotsissa on tulkittu siis kuntien yleistä toimialaa varsin ahtaasti. Yleisen toimialan tulkintaan säädettiin jopa erityislaki v. 2009 (Lag om vissa kommunala befogenheter). Lain kolmannessa luvussa ohjeistetaan kuntien oikeudesta harjoittaa tietyn tyyppistä elinkeinotoimintaa.⁹⁹

Vaikka yleisen toimialan tulkintaperiaatteet ovat Ruotsissa tiukat, on mielestäni sikäläisillä kunnilla suomalaisia kuntia vapaammat kädet tukea yrityksiä suoraan: kuntalakia ei ole yrityksille annettavien tukien suhteen kiristetty Suomen tavoin vapaaehtoisesti vielä valtiontukisääntöjäkin tiukemmaksi.

Sitä paitsi Ruotsissa on oivallettu Suomea paremmin, että valtiontukisäännöt mahdollistavat jopa kansallista lakia laajemmat tukimahdollisuudet yrityksille etenkin palveluvelvoitteen käytön myötä.¹⁰⁰

⁹⁹ Lag om vissa kommunala befogenheter (2009:47) 3:1 §; Harjula ja Prättälä 2019: 128.

¹⁰⁰ SOU 2015:24, s. 451–454.

3. LAINAT JA TAKAUKSET ELINKEINOPOLITIIKAN VÄLINEINÄ

3.1. Valtiontuet Euroopan unionin oikeuskäytännössä

Valtiontuen käsite

EU-tuomioistuimen linjauksen mukaan tukitoimi (*aid*) on laajempi kuin tukipalkkio (*subsidy*), ja tukitoimen sisämarkkinoille soveltuvuutta arvioitaessa on olennaista sen todellinen vaikutus markkinoiden kannalta.¹⁰¹

Valtiontueksi ei lasketa pelkästään yritykselle myönnettävää suoraa rahallista avustusta vaan valtiontukea voi olla myös maa-alueiden ja rakennusten hinnoittelussa, ehdoiltaan edullisissa laina- ja takausjärjestelyissä, korkoeduissa, pääomarahoituksessa tai vaikka normaalitasoa alhaisemmassa vuokrassa. Valtiontukisäännöt eivät koske yksin EU-rahoitusta vaan myös kansallisia tukia. Säännösten peruseriaatteena on yksityisen tuen kieltö sisämarkkinoille soveltumattomana.¹⁰²

Euroopan unionin valtiontukia koskevassa oikeuskäytännössä yrityksen määritelmä ei ole sidottu kansalliseen yhtiölainsäädäntöön, vaan tulkinnan mukaan yrityksiä ovat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta. Taloudellista toimintaa on tavaroiden tai palvelujen tuottaminen markkinoille. Valtiontukisääntely ei tee eroa yksityisen ja julkisomisteisen yrityksen välillä: samoja säännöksiä sovelletaan myös kuntien omistamiin yrityksiin. Säännös

¹⁰¹ Raitio 2016: 601–603. Raitio käyttää näistä esimerkkeinä mm. tapauksia 30/59 Steenkolenmijnen in Limburg (1961) ECR I, s. 79 ja 78/76 Steinike & Weinlig (1977) ECR 595, kohta 21.

¹⁰² Harjula ja Prättälä 2019: 142.

koskee myös kuntien omistamia yrityksiä silloin, kun ne ovat myöntämässä yritykselle tukea.¹⁰³

Jotta valtiontukisääntöjä voidaan yritykselle myönnettävään tukeen soveltaa, tulee tuen täyttää kaikki Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklassa kohdassa 1. luetellut edellytykset:

”Jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”¹⁰⁴.

Tukitoimen pitää siis täyttää neljä kriteeriä ollakseen kielletty valtiontuki: se on valtion toimenpide tai valtion varoilla toteutettu; se on selektiivinen; se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan; se vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua.¹⁰⁵

Valtion varat -kriteeri

SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea on ainoastaan sellainen etu, joka on myönnetty suoraan tai välillisesti valtion varoista. Tähän liittyy läheisesti myös se, että toimenpide katsotaan valtiosta johtuvaksi.¹⁰⁶ Raition mielestä EU-tuomioistuimien tulkitsee nykyisin hyvinkin suppeasti valtion tukitointa, ehkä osin haluttomuudesta kansallisesti arkaluontoisiin poliittisiin kysymyksiin¹⁰⁷.

¹⁰³ Siikavirta 2012: 471; Sallinen 2007: 266.

¹⁰⁴ Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) (EY) 26.10.2012 art. 107 (EYVL N:o C 326, 26.10.2012, s. 91–92)

¹⁰⁵ Alkio 2010: 19–20.

¹⁰⁶ Komission tiedonanto s. 9–12.

¹⁰⁷ Raitio 2016: 606–608.

Selektiivisyys

Selektiivisyys edellyttää, että tukitoimenpide suosii jotakin yritystä, yrityslajia tai toimialaa valikoidusti. Valikoivuus voi olla aineellista, jolloin tuki kohdistuu vain tietylle alueelle.¹⁰⁸ Raitio esittää, että yksi selektiivisyyden muoto saattaisi olla myös tukea myöntävän viranomaisen harkintavalta: tapauksessa *Ecotrade* eräät konkurssissa olevat suuryritykset pääsivät ministerin päätöksellä erityishallintoon, jossa niillä oli erityinen suoja velkojia vastaan¹⁰⁹.

Kilpailuvaikutus

Mikäli epäillään tuen aiheuttavan kilpailun vääristymistä, tulee ensin määritellä relevantit markkinat. Esimerkiksi tapauksessa *Philip Morris* tuomioistuin katsoi kilpailun vääristyneen jo yksittäisen, selektiivisen tuen myöntämisellä.¹¹⁰

Kauppavaikutus

Komissio on omaksunut Raition mukaan entistä jyrkemmän kannan tuen aiheuttamiin kauppavaikutuksiin. Kauppavaikutus voi syntyä jo verrattain pienestä tuesta tai tuensaajien vähäisestä määrästä huolimatta. Tosiasiallisesti kauppavaikutusta ei tarvitse edes näyttää toteen.¹¹¹

¹⁰⁸ Komission tiedonanto s. 27–34.

¹⁰⁹ Raitio 2016: 62–621; Alkio 2010: 42–43.

¹¹⁰ Alkio 2010: 39–41; Raitio 2016: 614–615.

¹¹¹ Raitio 2016: 620–621; Alkio 2010: 42–43; Huom! Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ei ole olemassa tiettyä rajaa tai prosenttilukua, jonka alittavan toimenpiteen osalta voitaisiin katsoa, että sillä ei ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (tuomio Heiser, C-172/03, EU:C:2005:130, 32 kohta). Nk. kilpailuedellytyksen ja kauppaedellytyksen täyttymisen osalta ei ole tarpeen osoittaa, että myönnetty tuki todellisuudessa vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja että se tosiasiallisesti vääristää kilpailua, vaan ainoastaan tutkittava, saattaako väitetty tuki vaikuttaa tuohon kauppaan ja vääristää kilpailua (tuomio Air Liquide Industries Belgium, yhdistetyt asiat C-393/04 ja C-41/05, EU:C:2006:403, 34 kohta). Kauppaedellytyksen täyttymisen osalta on riittävää myös se, että kysymyksessä on toimiala, jolla käydään jäsenvaltioiden välistä kauppaa (tuomio Espanja v. komissio, C-114/00, EU:C:2002:508, 65 kohta).

Harjula ja Prättälä toteavat, että sekä kilpailua vääristävä vaikutus että kauppa-vaikutuskriteeri täyttyvät aina, kun saadun tuen määrä ylittää de minimis -rajan¹¹².

Vantaan kaupunginvaltuusto päätti myöntää perustettavalle Kivistön Putkijäte Oy:lle enintään 10 miljoonan euron kaupungin omavelkaisen takauslimiitin nostettavien lainojen vakuudeksi. Vastavakuutta ei vaadittu takauslimiitistä myönnettävälle yksittäiselle omavelkaiselle takaukselle. Helsingin hallinto-oikeus totesi, että kunnan tulee takaussitoumuksia antaessaan huomioon EU:n valtioneuvoston määräykset ja –säännökset. Mikäli kunta myöntää takauksen yritykselle markkinatoimijaa edullisemmin, sisältyy takaukseen julkista tukea. Kunnan myöntämästä takauksesta on se hyöty yritykselle, että takaukseen liittyvästä riskistä vastaa kunta. Kaupunki ei ollut päätöstä tehtäessä selvittänyt takauslimiitin markkinaehtoisuutta eikä valtioneuvoston määräysten ja –säännösten soveltuvuutta. Koska kaupunginvaltuuston oli valtioneuvoston viranomaisena huolehdittava valtiontukea koskevien määräysten ja säännösten noudattamisesta, oli valtuuston päätös syntynyt virheellisessä järjestyksessä ja kumottava. KHO ei muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä.¹¹³

Komissio on linjannut myös kokonaan kielletyt tuet. Näitä ovat vientituki ja toimintatuki (mahdollista ainoastaan de minimis –tukena). Myös suuryritysten tukimahdollisuuksia on rajoitettu, samoin kuin investointitukia taantuvilla aloilla.¹¹⁴

Sallittu valtiontuki

SEUT 107 artiklan kohdissa 2 ja 3 kuitenkin määrittellään poikkeukset, joiden mukaiset tukitoimenpiteet voidaan hyväksyä ilman ennakoilmoitusmenettelyä: hyväksyttäviä poikkeuksia ovat vähämerkityksellinen de minimis –tuki ja ns. ryhmäpoikkeustuet.¹¹⁵

¹¹² Harjula ja Prättälä 2019: 849–851.

¹¹³ KHO 13.12.2016/5261

¹¹⁴ Ks. esim. Raitio 2010: 620–621

¹¹⁵ SEUT art. 107, s. 2–3

De minimis -tuki

De minimis -asetuksen mukaan yritykselle on mahdollista myöntää tukea enintään 200 000 euroa kolmen perättäisen verovuoden aikana. Summassa tulee ottaa huomioon kaikkien viranomaisten yhteensä de minimis -tukena kyseisenä ajanjaksona myöntämä tuki. Kun kunta myöntää yritykselle tukea, sen pitäisi tukipäätöstä tehdessään valtiontukiviranomaisena siis huolehtia siitä, että kaikki mahdollisesti jo myönnettyt de minimis -tuet huomioidaan.¹¹⁶

Yleinen ryhmäpoikkeusasetus

Yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa linjataan ennakoilmoitusmenettelystä vapautetut tuet seuraavasti: alueellinen tuki; tuki pk-yrityksille; tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävä tuki; koulutustuki; epäedullisessa asemassa olevien tai alentuneesti työkykyisten työntekijöiden työhönottoon ja työllistämiseen myönnettävä tuki; tukiohjelmat tiettyjen luonnonmullistusten aiheuttaman vahingon korvaamiseksi; sosiaalinen kuljetustuki syrjäisten seutujen asukkaiden hyväksi; tuki laajakaistainfrastruktuureille; tuki kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen ja audiovisuaalisia teoksia edistävät tukiohjelmat; tuki urheiluinfrastruktuureille ja monikäyttöisille vapaa-ajan infrastruktuureille; paikallisille infrastruktuureille myönnettävä investointituli sekä ympäristönsuojeluun myönnettävä tuki.¹¹⁷

Lainojen ja takaussitoumusten antaminen

Takaussitoumuksen antaminen edellyttää takaajalta tavallista suurempaa harkintaa ja komission takaustiedonannossa (EUVL 20.6.2008 C 155/02) edellytetyn markkinataloussijoittajaperiaatteen soveltamista. Vaatimus takauspäätöksen lainvoimaisuudesta ennen takauspäätöstä rajoittaa takauksien käyttöä, koska

¹¹⁶ Komission asetus (EU) 1407/2013 art. 3 (EUVL N:o L 352, 24.12.2013, s. 5–6).

¹¹⁷ Komission asetus (EU) 651/2014 art. 1 (EUVL N:o L 187, 26.6.2014, s. 15–16)

päätöksistä valitettaessa yrityksillä ei ole yleensä aikaa odottaa päätöksen lainvoimaisuutta.

Komission tiedonannossa kuvataan menettely, jolla julkiset viranomaiset voivat myöntää takauksia niin, että kyse ei ole valtiontuen myöntämisestä.

Tiedonannon mukaan lähtökohtana on se, että jos valtion antama yksittäinen takaus tai valtiontakausjärjestelmä ei tuo etuja yritykselle, kyseessä ei ole valtiontuki. Kielletyn valtiontuen syntymistä arvioidaan markkinataloudessa järkevästi toimivan sijoittajan periaatteen mukaan. Sen perusteella olisi otettava huomioon edunsaajayrityksen tosiasialliset mahdollisuudet saada vastaavaa rahoitusta pääomamarkkinoilta. Kyseessä ei ole valtiontuki, jos uusi rahoituslähde luodaan ehdoilla, jotka yksityinen toimija voisi markkinatalouden tavanomaisin ehdoin hyväksyä. Komissio on myös linjannut tiedonannossaan ne edellytykset, joiden kaikkien toteutuessa yksittäistä takausta ei ole katsottava valtiontueksi: lainanottaja ei ole taloudellisissa vaikeuksissa; takauksen laajuus voidaan myöntämishetkellä mitata asianmukaisesti; takaus ei kata enempää kuin 80 prosenttia lainasaamisen tai muun rahoitussitoumuksen määrästä. Rajoitusta ei sovelleta, jos takaus on annettu velkapapereille sekä mikäli takauksesta maksetaan markkinaperusteinen hinta.

Alkio mainitsee esimerkkinä kielletystä valtiontuesta tapauksen *Belgia vs. komissio*, jossa Vallonian hallinto oli myöntänyt rahoituspaketin yritykselle nimeltä Verlipack. Vallonian hallinnon myöntämistä lainoista toinen oli annettu ilman mitään vakuuksia ja toiseen oli asetettu ehto lainasta luopumiseksi, jos yritys myöhemmin menisi konkurssiin. Yritys ei kuitenkaan ollut saavuttanut tavoittelemansa tavanomaista tuottavuutta tai kannattavuutta ja myös välittömän konkurssin uhka oli ilmeinen. Siten sekä komissio että myöhemmin tuomioistuin päätyivät ratkaisuun, jossa todettiin, että

lainarahoitus oli myönnetty olosuhteissa, joita yksityinen sijoittaja ei olisi hyväksynyt. Kysymys oli siten valtiontuesta.¹¹⁸

Markkinataloustoimijaperiaate voi tulla lainan tai sijoituksen lisäksi sovellettavaksi myös takauksen tai vakuuden antamisen yhteydessä. Valtion tai muun toimijan ottamasta riskistä olisi yleensä perittävä takauksen tai vastatakauksen kohteena olevaan määrään perustuva asianmukainen takausmaksu. Mikäli takauksesta maksettu hinta on vähintään yhtä korkea kuin vastaava rahoitusmarkkinoilla esiintyvä takauksen viitemaksu, takaus ei ole tukea.¹¹⁹

Raitio jakaa EU-tuomioistuimen ajankohtaisen oikeuskäytännön perusteella markkinataloustoimijaperiaatteen vielä viideksi johdannaiseksi: markkinataloustakaajaperiaate, markkinatalousvelkojaperiaate, markkinataloussijoittajaperiaate, markkinatalousmyyjäperiaate sekä markkinatalouslainaajaperiaate. Nämä heijastelevat julkisen toimijan vaihtelevaa ja osin myös päällekkäistä roolia.¹²⁰

Valkeakosken kaupunginvaltuusto oli päättänyt antaa 1,2 milj. euron omavelkaisen takauksen Valkeakosken Osuuspankin Avilon Oy:lle myöntämään enintään 1,5 miljoonan euron suuruiseen lainaan. Laina-aika oli rajattu 6 vuoteen, takaus kattoi ainoastaan vain 80 % lainan jäännöspääomasta ja takauksesta peritään vuosittainen 3,8 prosentin takausprovisio. Avilon Oy luovutti kaupungille vastavakuudeksi 1,8 milj. euron arvosta parhaalla etuoikeudella olevia panttikirjoja.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan, että kunnan tulee takauspäätöksiä tehdessään ottaa huomioon EU:n valtiontukisäännösten vaikutus. Komission tiedonannossa (2008/C 155/02) on kuvattu ne takausehdot, joiden vallitessa kyse ei ole tuesta. Hallinto-oikeus katsoi, että kaupunginvaltuuston myöntämän lainan takausehdot täyttävät komission tiedonannossa kuvatut takausehdot eikä kyseessä siten ole valtiontuki. KHO ei muuttanut hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta.¹²¹

¹¹⁸ Alkio 2010: 52.

¹¹⁹ Parikka ym. 2010: 35–38.

¹²⁰ Raitio 2016: 62–623.

¹²¹ KHO 3412/2014; ks. myös KHO 3414/2014.

SGEI-palvelut

SEUT 106 2 artikla koskee yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja eli ns. SGEI-palveluja (*Services of General Economic Interest*), suomeksi palveluvelvoitteet. Nämä palveluvelvoitteet ovat eri jäsenvaltioissa organisoitu eri tavoin ja niiden määrittely onkin jäänyt kansalliseen, poliittiseen harkintavaltaan. Palveluvelvoitteisiin liittyy myös SEUT 14 artikla, jossa todetaan yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen tärkeä asema EU:n yhteisön arvojen joukossa.¹²² Harkintavalta ei kuitenkaan anna mahdollisuutta kiertää valtioneuvoston päätöksiä tai aiheuttaa markkinavääristymiä, huomauttaa Siikavirta¹²³.

Palveluvelvoitteet ovat yleishyödyllisiä ja yhteiskunnallisesti tärkeitä palveluja, joiden toteutuminen tulee viranomaisen turvata kaikissa olosuhteissa. Euroopassa palveluvelvoitteisiin kuuluu mm. sosiaalista asuntotuotantoa, terveydenhuollon järjestämistä sekä sairaaloita. Mikäli näitä palveluita ei saa vapaasti markkinoilta, jäsenvaltion viranomaiset voivat hankkia palveluja yksityisiltä palveluntuottajilta ja samalla asettaa palveluntuottajalle velvollisuuden tuottaa palveluja.¹²⁴

Palveluvelvoitteet tarjoavat kunnille suuremman mahdollisuuden tukeen EU-oikeudellisin perustein kuin perinteinen kuntalaki.

Jotta jäsenvaltion yritykselle suorittamia korvauksia ei pidettäisi SEUT 107 (1) artiklassa tarkoitettuna valtioneuvon tukena, tulee niiden täyttää seuraavat ns. *Altmark-kriteerit*:

- 1) Tuensaajayrityksen tehtäväksi on tosiasiallisesti annettava julkisten velvoitteiden täyttäminen ja velvoitteet on selvästi määriteltävä

¹²² Alkio 2010: 91–92; Raitio 2016: 652–653.

¹²³ Parikka ym. 2010: 89;

¹²⁴ Alkio 2010: 91–92; Parikka ym. 2010: 89–91; Raitio 2016: 653.

- 2) Korvauksen perustana olevat parametrit on etukäteen vahvistettava objektiivisesti ja läpinäkyvästi.
- 3) Korvaus ei saa ylittää sitä mikä on tarpeen, jotta voidaan kattaa julkisen palvelun aiheuttamat kustannukset ja kun otetaan huomioon kyseisestä toiminnasta saadut tulot ja kyseisten velvoitteiden täyttämisestä saatava kohtuullinen voitto.
- 4) Mikäli julkisen palvelun velvoitteiden täyttämistä vastaavaa yritystä ei ole valittu julkisia hankintoja koskevassa menettelyssä, korvauksen taso on määriteltävä tarkastelemalla sellaisia kustannuksia, joita hyvin johdetulle ja riittävällä kalustolla varustetulle keskivertoyritykselle aiheutuisi kyseisten velvoitteiden täyttämistä.¹²⁵

Mikäli korvausta on suoritettu liikaa, tulkitaan se valtiontueksi, joka on maksettava valtiolle takaisin¹²⁶.

Valtiontukien valvonta ja takaisinperintä

Valtiontukien valvonnan kannalta keskeinen säännös on SEUT 108 artikla, jonka nojalla komissio valvoo sekä jo olemassa olevia että uusia ja muutettuja tukia. Näiden tukimuotojen välillä on se ero, että jo olemassa olevien tukien osalta komissio ei voi määrätä jo myönnettyä tukea takaisinperittäväksi, oikeusvarmuuden vuoksi.¹²⁷

Mikäli tukea myöntävä viranomainen arvioi, että myönnettävä tuki täyttää kaikki SEUT

¹²⁵ Raitio 2016: 654–655; Alkio 2010: 96–97; Parikka ym. 2010: 96–97.

¹²⁶ Alkio 2010: 99.

¹²⁷ Raitio 2016: 630–631.

107 artiklassa kohdassa I. luetellut valtiontuen edellytykset, on ennen tuen täytäntöönpanoa tehtävä tuesta ennakoilmoitus komissiolle. Siten kaikki tukisuunnitelmat, jotka eivät kuulu de minimis -asetuksen, yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen tai palveluvelvoitteiden soveltamisalaan, tulee ilmoittaa ennakkoon komissiolle.¹²⁸ Ilman ilmoitusmenettelyä ja komission etukäteishyväksyntää täytäntöön pantu tuki on lähtökohtaisesti laitton, ja näin saatu tuki voidaan periä tuensaajalta korkoineen takaisin – takautuvasti jopa 10 vuotta tuen myöntämisen jälkeen.¹²⁹

Kun komissio on saanut ennakoilmoituksen tuesta, se aloittaa alustavan tutkintamenettelyn tuen sopivuudesta sisämarkkinoille. Komission on annettava alustava kannanotto tuen soveltuvuudesta kahden kuukauden kuluessa täydellisen ilmoituksen vastaanottamisesta. Komission vastausvaihtoehdot ovat: tuki ei ole kielletty valtiontuki, se on poikkeuksellisesti sallittua tai se on sisämarkkinoille soveltumaton. Viimeisimmässä vaihtoehdossa komissio aloittaa SEUT 108 (2) artiklassa tarkoitetun muodollisen tutkintamenettelyn.¹³⁰

Kenellä tahansa on oikeus myös kannella komissiolle laittomasta tai väärinkäytetystä tuesta. Usein tätä oikeutta käyttää tuensaajan kilpailija. Tehty kantelu käynnistää alustavan tutkintamenettelyn.¹³¹

Sisämarkkinoille soveltumattoman ja laittoman tuen takaisinperinnän tarkoituksena on poistaa tuen aiheuttama kilpailuvääristymä ja palauttaa ne olosuhteet, jotka vallitsivat ennen tuen myöntämistä. Siten takaisinperintä edellyttää muodollisen tutkinnan jälkeen annettua päätöstä tuen soveltumattomuudesta sisämarkkinoille.¹³²

Vaikka takaisinperintä kohdistuu niihin yrityksiin, jotka tosiasiallisesti ovat hyötäneet

¹²⁸ Emt.

¹²⁹ Harjula ja Prättälä 2019: 851.

¹³⁰ Raitio 2016: 632; Alkio 2010: 259.

¹³¹ Raitio 2016: 630–631.

¹³² Raitio 2016: 636.

tuesta takaisinperinnän käytännön suorittaminen jää jäsenvaltiolle. Jäsenvaltion on ilmoitettava kahden kuukauden kuluessa päätöksen voimaantulosta takaisinperinnän täytäntöönpanoa koskevista suunnitelmistaan ja neljässä kuukaudessa päätöksen voimaantulosta on takaisinperintäpäätös pantava täytäntöön.¹³³ Mikäli jäsenvaltio ei noudata komission päätöstä määräajassa, voi komissio tai mikä tahansa jäsenvaltio, jota asia koskee, saattaa asian EU-tuomioistuimen ratkaistavaksi¹³⁴.

Valtiontukiasioiden tutkiminen jäsenvaltioiden tuomioistuimissa

Valtiontukiasioiden tutkimisessa noudattavat jäsenvaltioiden tuomioistuimet jäsenvaltioiden sisäisen oikeusjärjestyksen mukaisia menettelysääntöjä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti¹³⁵.

Kansallinen tuomioistuin on toimivaltainen tutkimaan, onko kunnan tekemä päätös kuntalain vastainen. Koska tuomioistuimen toimivalta on kunnallisvalituksessa sidottu vain niihin valitusperusteisiin, joita valittaja vetoaa, voi tuomioistuin tutkia, onko kunta toiminut tukea myöntäessään myös siten kuin valtiontukiviranomaisen tulee, ainoastaan siinä tapauksessa, että valittaja juuri tällä perusteella vaatii kunnan tekemän päätöksen kumoamista.¹³⁶

Nykyisin kuntalain 129 §:n pykälän noudattamatta jättämistä koskeviin kunnallisvalitukseen kytkeytyy lähes aina lisäksi vaatimus siitä, että kunnan tekemä päätös on kumottava myös valtiontukisääntöjen vastaisena. Näin ei kuitenkaan aina ole, koska siihen pitää erikseen vedota.

¹³³ Emt.

¹³⁴ KOM (2012)209, s. 3-5.

¹³⁵ Asia C-368/04, Transalpine Ölleitung, 45 kohta

¹³⁶ Emt., s. 851–854. Ks. myös: Hallinto-oikeudella ei ole kuntalain 90 §:n 3 momentin mukaan toimivaltaa tutkia kunnallisvalitusta laajemmin kuin mitä sille valitusajassa tehdyssä valituksessa on esitetty. Myöskään unionin oikeudesta ei seuraa yleistä velvollisuutta tutkia asiaa laajemmin kuin mitä valituksessa on esitetty, jos se ei kansallisen oikeuden mukaan ole mahdollista (vrt. asia C-2/06, *Kempter*, 45 kohta, 12.2.2008).

3.2 Yritystuet Suomessa: lainojen ja takausten myöntäminen

Kunnan harkintavaltaa yritystukien myöntämisessä rajoittavat aikaisemmin mainitut oikeusperiaatteet yleisen toimialan osalta sekä EU:n valtiontukisäännöt. Lähtökohtaisesti tuki yksityiselle on kielletty, joten tuelle on löydettävä aina erikseen hyväksyttävä peruste. Yritysriskin ottaminen ei kuulu kunnan toimialaan.¹³⁷ Kunta ei esimerkiksi saa antaa takausta ulkomaiselle suuryritykselle, sillä se ei kuulu kunnan toimialaan.

Kuntalain esitöiden mukaan Kuntaliitto selvitti vuoden 2011 toiminta- ja taloustilaston pohjalta kuntien takauksia kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen sekä muiden yritysten osalta. Suurimmat takausvastuut konserniveleista olivat Kymenlaaksossa, jossa ne olivat 2 665 euroa/asukas ja pienimmät Pohjanmaalla, jossa ne olivat 628 euroa/asukas. Muille kuin kuntakonserniin kuuluville yrityksille oli eniten annettu takauksia Etelä-Pohjanmaalla, jossa takausvastuu oli 365 euroa/asukas. Vähiten tällaisia takauksia oli annettu Päijät-Hämeessä eli 53 euroa/asukas. Konsernitakauksia oli suhteessa eniten 40 000 – 100 000 asukkaan kunnilla, kun taas pikkukunnat olivat taanneet muiden kuin kuntakonserniin kuuluvien yritysten lainoja. Nämä takaukset olivat yleensä huomattavia ja muodostivat asianomaisten kuntien taloudelle suuren riskin.¹³⁸

Suomen liittyminen Euroopan unioniin toi mukanaan EU-oikeuden. Sen vaikutukset kuntien toimintaan jäivät monessa kunnassa hämäriksi eikä esimerkiksi valtiontukisääntöjen noudattamisen velvoittavuutta ymmärretty. Valitusperusteena valtiontukisääntöjen noudattamatta jättäminen alkoi yleistyä hallintotuomioistuimissa vasta 2010-luvulla. Valtiontukia koskeva EU-sääntely on suoraan sovellettavaa oikeutta jäsenmaissa, ja käytössä Suomessa mm. kunnallisvalitusten yhteydessä.¹³⁹

¹³⁷ Harjula ja Prättälä 2019: 182.

¹³⁸ HE 268/2014 vp s. 45–47.

¹³⁹ Harjula ja Prättälä 2019: 868–870.

Eduskunnan oikeusasiamiehelle tullessa kanteluasiassa Paimion kaupunginvaltuusto oli 12.6.2008 päättänyt myöntää 450 000 euron suuruisen oman pääoman ehtoisen lainan Lounais-Suomen Hiihtotunneli Oy:lle, jossa sen omistusosuus on 48,6 %, 5 vuoden korottomalla laina-ajalla. Paimion kaupunginhallitus perusteli asiasta antamassaan selvityksessä osakkuuttaan yhtiössä sillä, että hiihtoputki tarjoaa kaupunkilaisille ja muille lähiseudun asukkaille virkistys- ja liikuntamahdollisuuksia. Lainan myöntäminen oli puolestaan välttämätöntä, sillä yhtiö olisi muuten saattanut ajautua konkurssiin. Muut yhtiön osakkaat eivät kuitenkaan olleet antaneet yhtiölle taloudellista tukea. Yhtiön maksukyvyttömyydestä aiheutunut riski oli siten realisoitunut pääosin kaupungin kannettavaksi. Eduskunnan oikeusasiamies totesi päätöksessään, ettei kaupunginvaltuusto ollut yhtiölle annettavasta tuesta päättäessään arvioinut yritysrisikin vaikutusta eikä myöskään arvioinut EU:n valtiotukisääntöjen soveltuvuutta tai noudattanut niitä koskevia menettelytapoja. Kaupunki ei ollut myöskään riittävästi selvittänyt sitä, kuuluuko tällaiseen hankkeeseen osallistuminen ja siitä seuranneen yritysrisikin kantaminen kunnan toimialaan. Hiihtohissihankkeeseen osallistumista koskevan päätöksenteon valmistelu oli siten ollut merkittävän puutteellista.¹⁴⁰

Kun uutta kuntalakia alettiin valmistella 2010-luvulla, haluttiin selkeyttää myös kansallisella tasolla kilpailuneutraliteettikysymyksiä, sillä kunnat eivät vaikuttaneet yleisesti olevan tietoisia EU:n kilpailuoikeuden ja valtiotukisääntöjen vaikutuksista tehtäviinsä. Nykyiseen kuntalakiin haluttiin ottaa mukaan uusina menettelysäännökset kunnan takauksista: mikään kunnan myöntämä vakuus ei saisi vaarantaa kunnan kykyä hoitaa lakisääteiset tehtävänsä eikä kunta myöskään voisi myöntää merkittävän taloudellisen riskin sisältämää lainaa, takausta tai muunlaista vakuutta. Menettelysäännösten tavoitteena on selkiyttää erityisesti EU-sääntelyn ja kansallisen sääntelyn suhdetta. Pääsääntöisesti kunta voisi myöntää takauksen tai muun vakuuden markkinoilla kilpailutilanteessa toimivan yhteisön velasta tai muusta sitoumuksesta vain, mikäli yhteisö kuuluisi kuntakonserniin tai se olisi kokonaan kuntien tai kuntien ja valtion yhteisessä määräysvallassa.¹⁴¹

Kunnan suora tuki yritykselle oli aikaisemmin sallittua, mikäli tuen katsottiin olevan työllisyyden edistämisen vuoksi tarpeellista. Tällä perusteella kunnan myöntämä tuki ei kuitenkaan ole EU-oikeudellisesti sallittua.¹⁴²

¹⁴⁰ eoak 3843/2008.

¹⁴¹ HE 268/2014 vp, s. 2–3, 12–13 ja 109–110.

¹⁴² HE 268/2014 vp s. 62; Harjula ja Prättälä 2019: 868–869.

Kunta voi myöntää yritykselle tukea vain perustellusta syystä, toimivaltansa rajoissa ja EU:n valtiontukisääntöjä noudattaen. Aikaisemmin takaussitoumuksena myönnettävä tuki voitiin mieltää kunnan toimialan kuuluvaksi silloin, kun perusteluna käytettiin työllisyyden turvaamista kunnassa. Taattavina yrityslainoina olivat silloin investointilainat, joiden avulla luotiin joko kokonaan uusia työpaikkoja tai taattiin jo olemassa olevien työpaikkojen säilymistä.¹⁴³

Takaussitoumuksen antamiseen liittyy aina kunnan näkökulmasta riski. Riski saattaa huonossa taloustilanteessa laueta, ja kunta joutua maksumieheksi. Vuoden 1995 kuntalakia valmisteltaessa hallitus esittikin, että kuntalakiin otettaisiin säännös (70 §), joka pääsääntöisesti kieltäisi takaussitoumuksen tai muun vakuuden antamisen yksityiselle yritykselle.¹⁴⁴ Eduskuntakäsittelyssä tämä säännös kuitenkin poistettiin.

Koska kunnan toimialaan ei kuulu yritysrisikin ottaminen, ja riski toteutuessaan voi vaarantaa kunnan toiminnan jatkuvuuden, antoi myös hallintovaliokunta nykyistä kuntalakia valmisteltaessa mietinnön, jossa se korosti, ettei kunnan toimialaan kuulu yritysrisikin ottaminen ja että takaurisikin tulisi olla järkevässä suhteessa kunnan taloudelliseen kantokykyyn. Kunnan tulisikin rajoittaa takaussitoumusten myöntäminen vain sellaisille yhteisöille, jotka ovat kunnan määräysvallassa tai joiden toiminta liittyy läheisesti kunnan omaan toimintaan.¹⁴⁵

Sekä pienet kunnat että Suomen Yrittäjät kritisoivat antamissaan lausunnoissa esitettyä kunnan lainojen ja takausten myöntämisehtojen kiristymistä. Kritiikin perusteet olivat tosin erilaisia: kun pienet kunnat kantoivat huolta paikallisen elinkeinoelämän tukahtumisesta, piti Suomen Yrittäjät esitettyä tiukennusta suoraan kilpailua vääristävänä tekijänä yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan välillä ja vaati

¹⁴³ Harjula ja Prättälä 2012:139.

¹⁴⁴ HE 192/1994 vp s.154.

¹⁴⁵ HaVM 18/1994 vp s.15.

samaa kohtelua kaikille kilpailuilla markkinoilla toimiville toimijoille.¹⁴⁶ Näin ei kuitenkaan käynyt:

129 § Lainan taikka takauksen tai muun vakuuden antaminen

Kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä. Kunta ei saa myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski. Kunnan edut tulee turvata riittävän kattavilla vakuuksilla tai vastavakuuksilla.

Kunta voi myöntää takauksen tai muun vakuuden kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yhteisön velasta tai muusta sitoumuksesta ainoastaan, jos yhteisö kuuluu kuntakonserniin tai se on kuntien tai kuntien ja valtion yhteisessä määräysvallassa.¹⁴⁷

Kuntalaissa sallitaan edelleenkin tuen myöntäminen kulttuuritoimintaan, mutta:

Kaustisen kunnanvaltuusto oli myöntänyt omavelkaisen takauksen Kansanmusiikkisäätiön 950 000 euron lainalle. Kansanmusiikkijuhlilla on ollut huomattava merkitys kunnan tunnettavuudelle sekä myös suuri taloudellinen merkitys alueen yrityksille. Kun kuitenkin otetaan huomioon kunnan jo aiemmin takaaman Kansanmusiikkisäätiön lainan määrä, uuteen lainatakaukseen liittyvät suuret taloudelliset riskit ja lainan käyttötarkoitus sekä kunnan taloudelliset voimavarat, ei Kansanmusiikkisäätiön toiminnalle takauksen muodossa annettavan tuen voida katsoa kuuluvan kunnan toimialaan. Kunnanvaltuusto on näissä oloissa päättäessään takauksen myöntämisestä lainalle ylittänyt toimivaltansa, joten KHO kumosi kunnanvaltuuston päätöksen.¹⁴⁸

Takaus ja muu vakuus on kulttuuritoimintaan, liikuntaan ym. lisäksi mahdollista antaa, jos sen myöntäminen perustuu hyväksytyyn tukiohjelmaan tai tukeen. Myös sellaiseen palveluveloitteeseen, joka on annettu yhteisölle tai säätiölle, liittyvä takaus tai muu vakuus on hyväksyttyä.¹⁴⁹

¹⁴⁶ VM 2014, s. 4, 8.

¹⁴⁷ KL 129:1-2 §

¹⁴⁸ KHO: 2012:119.

¹⁴⁹ HE 268/2014 vp, s. 110.

Korkein hallinto-oikeus on linjannut, ettei takauspäätöksen täytäntöönpano ole mahdollista ennen kuin päätös on saanut lainvoiman¹⁵⁰. Tämä osaltaan vähentää takausten hakemista, sillä yrityksellä ei ole aina aikaa odottaa.

Lainan antaminen

Lainan antamista ei ole rajoitettu takauksen ja muun vakuuden antamisen tavoin. Lainan myöntäminen ei kuitenkaan saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sen lakisääteisten tehtävien hoitamisesta. Mikäli lainan myöntämiseen sisältyy merkittäviä taloudellisia riskejä, ei sitä saa myöntää.¹⁵¹

Harjula ja Prättälä toteavat, että EU:n valtioneuvoston päätös ja kuntalain 129 § yhdessä merkittävästi kaventavat kunnan menettelymahdollisuuksia, vaikka takauksen antaminen muuten mahtuisikin kunnan toimialaan¹⁵². Kuntalain 129 § tekee suurelta määrin tyhjäksi yleisen toimialan oikeusperiaatteiden mukaisen toiminnan rajoittaessaan takausten myöntämistä kuntakonsernin ulkopuolisille yrityksille.

Nykyisin kunta toimii varmimmalla pohjalla silloin, kun sen myöntämän lainan tai takauksen taso jää alle de minimis -rajan. Silloin kunta toimii sekä kuntalain 129 §:n mukaan eli ei vaaranna toimintaedellytyksiä eikä toisaalta riko myöskään valtioneuvoston päätösten ilmoittamisvelvollisuutta vastaan.

Takausriskin suuruuden arviointi

Mikä on riittävä vakuus kunnan takaukselle? Harjula ja Prättälä mainitsevat, että joidenkin kuntien takausvastuu on jopa yhtä suuri kuin kunnan sote-kulut koko

¹⁵⁰ Harjula ja Prättälä 2019: 868.

¹⁵¹ HE 268/2014 vp, s. 230; Harjula ja Prättälä 2019: 872.

¹⁵² Harjula ja Prättälä 2019: 177.

vuodelta.¹⁵³ Kunnan antaman takauksen riskin arvioinnissa tulee huomioida paitsi valtioneukisäännöt myös kuntalain 129 §:n 1 momentin säännökset.

Kuntalain esitöissä merkittävänä taloudellisena riskinä pidetään esim. koko takausvastuun realisoitumista, jolloin se saattaisi vaarantaa koko kunnan toiminnan tai olisi suuruudeltaan huomattava osa talousarviosta. Näitä riskejä tulisivin arvioida jokaisen toimenpiteen kohdalta erikseen. Samalla tulee huolehtia, että kunta saa riittävät vastavakuudet. Riittävänä vastavakuutena pidetään sellaista, joka kattaa riittävän osan kunnan riskien hallinnan näkökulmasta. Se, miten todennäköinen ja laaja riski on, vaikuttaa sekä takauksen antamiseen että sen hintaan.¹⁵⁴

Koska kuntalaissa tai sen esitöissä ei anneta tarkkoja ohjeita vastavakuuksien arvioimiseen, joudutaan vastavakuuksien riittävyys 129 §:n 1 momentin mukaisesti arvioimaan aina tapauskohtaisesti myös hallintotuomioistuimessa, kuten näissä kolmessa Ähtärin kaupunkia koskevassa tapauksessa:

Ähtärin kaupunginvaltuusto oli myöntänyt yhteensä 6,7 miljoonan euron omavelkaisen takauksen Hotelli Mesikämmen Oy:n kiinteistöleasingille. Vaasan hallinto-oikeus totesi, että koska Ähtärin kaupungin vuoden 2016 tilinpäätöksessä oli tilikauden ylijäämästä huolimatta aiemmilta vuosilta kertynyttä alijäämää yli neljä miljoonaa euroa, oli kaupungin takaama leasingrahoitus ollut kaupungin kantokykyyn nähden suuri. Riski takauksen realisoitumisesta on ollut suuri, sillä takauspäätöstä tehtäessä on yrityksen taloudellinen tilanne ollut heikko. Huomattavan suuren omavelkaisen takauksen vakuutena oli annettu yrityskiinnitys, jonka alaisesta omaisuudesta ja sen arvosta ei takauspäätöstä tehtäessä esitetty selvitystä. Vastavakuuden kattavuudesta ei ollut siten tietoa. Hallinto-oikeus katsoi, että takauksen myöntämiseen kaupunginvaltuuston päättämällä tavalla sisältyi kuntalain 129 §:n 1 momentissa tarkoitettu merkittävä taloudellinen riski ja valtuuston tekemä päätös oli siten lainvastainen. KHO ei muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä.¹⁵⁵

¹⁵³ Emt. s. 868.

¹⁵⁴ HE 268/2014 vp, s. 230; Harjula ja Prättälä 2019: 871–872.

¹⁵⁵ KHO 15.6.2020/2601.

Ähtärin kaupunginvaltuusto oli myöntänyt yhteensä 4 miljoonan euron omavelkaisen takauksen Ähtärin Eläinpuisto Oy:n Kuntarahoitus Oyj:ltä saamaan lainaan. Vaasan hallinto-oikeus totesi, että koska Ähtärin kaupungin vuoden 2017 tilinpäätöksessä oli tilikauden ylijäämästä huolimatta aiemmilta vuosilta kertynyttä alijäämää yli miljoona euroa, oli kaupungin takaama laina ollut kaupungin kantokykyyn nähden suuri. Riski takauksen realisoitumisesta oli ollut suuri, sillä takauspäätöstä tehtäessä oli yrityksen taloudellinen tilanne ollut heikko. Huomattavan suuren omavelkaisen takauksen vakuutena oli annettu panttikirjoja yhtiön omistamiin kiinteistöihin, rakennuksiin ynnä muuhun sellaiseen omaisuuteen. Takauksen vastavakuutta ei ollut yksilöity eikä sen arvo käynyt selkeästi ilmi, joten vastavakuuden kattavuudesta ei ollut siten tietoa takauspäätöstä tehtäessä. Vaasan hallinto-oikeus katsoi, että takauksen myöntämiseen kaupunginvaltuuston päättämällä tavalla sisältyi kuntalain 129 §:n 1 momentissa tarkoitettu merkittävä taloudellinen riski ja valtuuston tekemä päätös oli siten lainvastainen. KHO ei muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä.¹⁵⁶

Ähtärin kaupunginvaltuusto oli myöntänyt yhteensä 6 635 000 euron omavelkaisen takauksen OP Yrityspankki Oyj:n Ähtärin Eläinpuisto Oy:lle myöntämälle kiinteistöleasingille. Vaasan hallinto-oikeus totesi, että koska Ähtärin kaupungin vuoden 2017 tilinpäätöksessä oli tilikauden ylijäämästä huolimatta aiemmilta vuosilta kertynyttä alijäämää yli miljoona euroa, oli kaupungin takaama leasingrahoitus ollut kaupungin kantokykyyn nähden suuri. Riski takauksen realisoitumisesta on ollut suuri, sillä takauspäätöstä tehtäessä on yrityksen taloudellinen tilanne ollut heikko. Huomattavan suuren omavelkaisen takauksen vakuutena oli annettu panttikirjoja yhtiön omistamiin kiinteistöihin, rakennuksiin ynnä muuhun sellaiseen omaisuuteen. Takauksen vastavakuutta ei ollut yksilöity eikä sen arvo käynyt selkeästi ilmi, joten vastavakuuden kattavuudesta ei ollut siten tietoa takauspäätöstä tehtäessä. yrityskiinnitys, jonka alaisesta omaisuudesta ja sen arvosta ei takauspäätöstä tehtäessä esitetty selvitystä. Vastavakuuden kattavuudesta ei ollut siten tietoa. Vaasan hallinto-oikeus katsoi, että takauksen myöntämiseen kaupunginvaltuuston päättämällä tavalla sisältyi kuntalain 129 §:n 1 momentissa tarkoitettu merkittävä taloudellinen riski ja valtuuston tekemä päätös oli siten lainvastainen. KHO ei muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä.¹⁵⁷

¹⁵⁶ KHO 15.6.2020/2602.

¹⁵⁷ KHO 15.6.2020/2603.

3.3. Yritystuet Ruotsissa: lainojen ja takausten myöntäminen

Ruotsin kuntalaissa ei ole Suomen kuntalain 129 §:ää vastaavaa lainkohtaa, joka rajoittaisi takausten ja muiden vakuuksien myöntämistä vain kunnan konserniyhtiöille ja vastaaville.

Yhdenvertaisuusperiaatteen tulkinta EU-oikeudellisessa mielessä puolestaan laajentaa yhdenvertaisuusperiaatteen käsitettä: kaikki yritykset ovat yhdenvertaisia, olivatpa ne kunnan jäseniä tai ei¹⁵⁸. Yleisen toimialan puitteissa yhdenvertaisuudella on perinteisesti tarkoitettu vain kunnan jäsenten kohtelun yhdenvertaisuutta, ts. tässä yhteydessä myös kunnassa toimivien yritysten kohtelun yhdenvertaisuutta.

Nykyistä kuntalakia valmisteltaessa esityksessä uudeksi kuntalaiksi oli kyllä tarjolla samankaltaisia tiukennuksia kuin Suomen nykyisessä kuntalaissa: 10 § Kilpailuneutraliteetti ja 11 § Valtiontuki. Kilpailuneutraliteettipykälässä säädettiin, että kunta toimii markkinoilla, pitää sen toimia kilpailuneutraalisti. Valtiontukipykälässä säädettiin, että kunnan mahdollisuuksia harjoittaa toimivaltaansa voivat valtiontukisäännöt rajoittaa. Kumpikaan esitetyistä pykälistä ei läpäissyt lopullista seulaa.¹⁵⁹

Kaikki tuki, mitä kunta myöntää, tulee alistaa arvioinnille, onko se yleisen edun mukaista ja paikallista. Lähtökohtaisesti yritykselle annettava tuki on kiellettyä, joten tukeen on aina löydettävä erikseen peruste¹⁶⁰. Tällaisena perusteena on pidetty haja-asutusalueella toimivalle yritykselle annettua tukea silloin, kun kyseessä on esimerkiksi tietyn kaupallisen palvelun vähimmäistason turvaaminen kuntalaisille. Tällöinkin pitää

¹⁵⁸ SOU 2015:24, s. 464.

¹⁵⁹ Prop. 2016/17:171, s. 495.

¹⁶⁰ Kastberg 2021: 30–31.

huolehtia siitä, että kustannukset ja hyödyt ovat oikeassa suhteessa (*suhteellisuusperiaate*).¹⁶¹

Tapaus Renova

Göteborgin kaupunginvaltuusto päätti myöntää Renova AB:lle takauksen uuden polttolinjan rakentamiseksi Sävenäksen lämpövoimalaan. Renova AB on kunnan omistama yritys, joka harjoittaa jätehuolto- ja kierrätystoimintaa. Göteborgin kunnan omistusosuus vastasi 83,7 prosenttia yhtiön pääomasta. Kaikki omistajakunnat olivat asettaneet takauksia omistusosuuksiinsa vastaavasti. Göteborgin kunnan takaussitoumus oli 544 050 000 kruunua, ja se olisi voimassa 1.5.2010–31.12.2025. Yhtiö maksaisi kunnalle vuosittain 0,25 prosentin takausmaksun.

Kaksi kunnan jäsentä valitti kunnan päätöksestä ja väitti, että takaussitoumus oli valtiontukea, joka myönnettiin SEUT:n määrätyn täytäntöönpanokiellon vastaisesti, koska takausmaksu ei ollut markkinatasoinen. Valittajien mukaan toteamuksesta kävi ilmi, että omistajakuntien takaussitoumuksilla voitiin arvioida olevan Renova AB:lle noin 30 miljoonan Ruotsin kruunun nimellisarvo 15 vuoden aikana jaettu noin 30 miljoonan Ruotsin kruunun säästövaikutus Renova AB:lle sen jälkeen, kun takausmaksut kumppanikunnille oli maksettu. Kunta kiisti valituksen väittäen, että julkisia varoja ei siirretty ja että takaussitoumus tehtiin joka tapauksessa markkinaehdoin.

Göteborgin lääninhallitus viittasi siihen, että Ruotsin kuntaliitto katsoo, että takausmaksun olisi vastattava 0,30:tä prosenttia lainan määrästä, jotta se olisi markkinaehtojen mukaisessa suhteessa kaikkien Ruotsin kuntien luottokelpoisuuden keskiarvoon. Kun otetaan huomioon, että Renova AB:n omavaraisuusaste oli hyvä ja takaussitoumus ei ylittänyt 90 prosenttia lainasta, lääninhallitus katsoi, että sitoumus

¹⁶¹ Prop. 1990/91:117

tehtiin markkinasyistä. Kyse ei siis ollut mistään tuesta. Näin ollen käräjäoikeus hylkäsi valituksen.¹⁶²

Kunnan jäsenet valittivat käräjäoikeuden tuomiosta. Göteborgin hallinto-oikeus viittasi siihen, että yksittäisten valtiontakausten osalta komission tiedonanto EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta takauksina myönnettyyn valtiontukeen 22 osoittaa, että markkinasuuntautuneen hinnan maksaminen takauksesta on edellytys valtiontuen poissulkemiselle. Jos takauksesta maksettu hinta on vähintään yhtä korkea kuin vertailuarvona toimiva vastaava rahoitusmarkkinaosuus, takaukseen ei tiedonannon mukaan sisälly tukea. Tiedonannon mukaan, jos rahoitusmarkkinoilta ei löydy vastaavaa takausmaksua, jota voidaan käyttää vertailuarvona, taatun lainan kokonaisrahoituskustannuksia, mukaan lukien lainan korko ja takausmaksu, verrattaisiin vastaavan vakuudettoman lainan markkinahintaan.

Hallinto-oikeus katsoi, että oli kiistatonta, että kyseisen taatun lainan ja vakuudettoman lainan kokonaiskustannusten vertailu osoitti, että takaussitoumuksella oli Renova AB:lle säästövaikutus, vaikka laskettavan tuen määrästä oli erimielisyyttä. Hallinto-oikeuden mukaan takaus oli näin ollen yritykselle etua. Hallinto-oikeuden mielestä myös muut valtiontukiedellytykset täyttyivät. Lisäksi se katsoi, että ei ollut riittäviä perusteita päätellä, että takaussitoumus olisi vapautettu vähämerkityksistä tukea koskevan sopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta annetun komission asetuksen (EY) 1998/2006 mukaisesta ilmoitusvelvollisuudesta. Koska kunta oli rikkonut sopimuksen täytäntöönpanokieltoa, päätös oli lainvastainen luvun 10 nojalla. Hallinto-oikeus kumosi näin ollen käräjäoikeuden tuomion ja kunnan päätöksen takaussitoumuksen myöntämisestä.

¹⁶² SOU 2011:69 142.

Tapaus Boro Hjaltevadshus AB

Tapauksessa Boro Hjaltevadshus AB oli kyse konkurssiin ajautuneesta talotehtaasta, jonka konkurssipesän ostamiseen toiminnan käynnistämiseksi tarvittiin kunnan lainatakaus. Eksjön kunnanvaltuusto päätti, ottaen huomioon uhkaavan laajan työttömyyden, myöntää omavelkaisen takauksen Smålandsbostäder Invest AB:n 3 miljoonan kruunun lainalle. Takauksen vakuudeksi kunta sai panttikirjan yrityksen omistamaan kiinteistöön Eksjössä.

Päätöksestä valitettiin mm. sillä perusteella, että kunta käytti verorahoja yksityisen yrityksen lainantakaukseen ja että takausta tarvinnut yritys oli taloudellisissa vaikeuksissa, sillä miksi muuten pankki olisi vaatinut kunnan takausta lainalle? Lisäksi valittaja syytti kuntaa siitä, että se takausta myöntäessään ei kohdellut yhdenvertaisesti kunnassa jo toimivia talotehtaita, joille se ei ollut tarjonnut vastaavaa takausta.

Jönköpingin hovioikeus lausui päätöksessään, että yksittäiselle yritykselle saa antaa tukea vain, jos siihen on erityiset perusteet. Kuntalain valmistelukomitea oli todennut selvityksessään, että yksittäiselle yritykselle suunnattua tukea sai antaa vain siinä tapauksessa, että tuki oli tarpeen suuren työttömyysuhkan vuoksi. Hovioikeuden mielestä kunta ei ollut pystynyt näyttämään toteen, että sen antamalla takauksella olisi sellainen vaikutus uhkaavaan työttömyystilanteeseen, että vaatimus erityisestä syystä olisi täyttynyt. Kunnanvaltuuston päätös kumottiin. Hovioikeus ei ollut yksimielinen päätöksessään.

Kunta oli toimittanut tarkemmat tiedot koskien kunnan työllisyystilannetta ja niiden ihmisten lukumäärää, jotka esitetyn yritysjärjestelyn myötä säilyttävät työpaikkansa. Uuden yrityksen lasketaan työllistävän noin sata henkilöä. Kunta oli myöskin huomauttanut, että kunnan sitoutuminen suhteutettuna koko kaupan kokoon (n. 30

miljoonaa kruunua) on rajoitettua ja vastaa tuskin kymmenesosaa siitä. Tätä taustaa vasten voitiin todeta, että kunnan panos – joka oli edellytys koko kaupan toteutumiselle - oli vähentänyt huomattavassa määrin kunnan työttömyyttä. Ei ollut myöskään osoitettu, että kunta olisi toiminut varomattomasti tai ettei kunnalla olisi ollut erityistä syytä toimintaansa. Kunnan ei voitu näin ollen katsoa ylittäneen toimivaltansa eikä valtuuston päätös ollut laitton kuntalain 10. luvun 8 pykälän mukaisesti. Korkein hallinto-oikeus ei muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä.¹⁶³

Ruotsissa on Suomea vähemmän korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja valtioneuvoston päätöksiä koskien. Mielestäni tämä kertoo siitä, että valtioneuvoston päätökset ovat jääneet suurelle yleisölle vieläkin aika vieraksi, koska niitä ei ole tuotu kuntalakiin pykäliksi. Samoin oli Suomessa ennen nykyistä kuntalakiä: koska sääntöjä ei ollut avattu ja integroitu kuntalakiin, jäivät ne monessa tapauksessa myös huomaamatta.

¹⁶³ RÅ 1993 ref. 98

4. JOHTOPÄÄTÖKSET

Suomessa ja Ruotsissa on molemmissa vahva kunnallinen itsehallinto. Kunnallisen itsehallinnon näkyvimpiä ilmentymiä – verotusoikeuden lisäksi – on yleinen toimiala. Yleinen toimiala joustaa tarpeen mukaan yhteiskunnan muutosten myötä.

Vaikka Suomessa ja Ruotsissa kuntien itsehallinto on vahva, vaikuttaa EU-oikeuden etusija myös siihen, miten kunnan toimialaa ja toimivaltaa yleisen toimialan määrittelevän yleislausekkeen mukaan tulkitaan oikeuskäytännössä. Tämä ohjaa viimekädessä kuntien käytännön ratkaisuja.

Suomen kuntalakiin ei ole kirjoitettu auki yleistä toimialaa sääteleviä oikeusperiaatteita, kuten Ruotsissa. Suurin osa oikeusperiaatteista on molemmille yhteisiä, mutta oikeusperiaatteen merkitys ja sisältö voivat hieman vaihdella. Kolmen kärki oikeusperiaatteissa ovat yleishyödyllisyys ja paikallisuus, yhdenvertaisuus sekä yksityisen tukemisen kieltö. Tärkein yleisen toimialan oikeusperiaate on yleishyödyllisyys, joka määrittelee, onko tehtävä sellainen, jonka kunta voi ottaa itselleen tehtäväksi: yhteinen, yleisesti hyväksyttävä ja tarkoituksiinsa sopiva.¹⁶⁴

Yhdenvertaisuus on periaatteena mutkikkaampi. Vanhastaan se on tarkoittanut kunnan jäsenten yhdenvertaisuutta, mutta EU:n myötä yhdenvertaisten piiri on laajentunut – esimerkiksi yritysten yhdenvertaisuus ei tarkoita enää kunnan ”omien”, ts. kunnassa toimivien yritysten yhdenvertaisuutta, vaan yhdenvertaisuus pitää sisällään kaikki yritykset.

¹⁶⁴ HE 268/2014 vp., s.; Kommunallag (2017:725) 2:1 §

Yksityisen tukemisen kieltö ilmenee parhaiten kunnan suhteessa yrityksiin. Tuki on lähtökohtaisesti kiellettyä, mutta erityisestä syystä kunta saa myöntää tukea. Lainojen ja takausten suhteen Suomen kuntalain tulkinta on nyt tiukempi kuin Ruotsin, mutta laajennettu yhdenvertaisuustulkinta EU:n malliin saattaisi laajentaa tulkintaa meilläkin. Unionin sisämarkkinoilla tulee kaikilla siellä toimivilla yrityksillä olla tasapuoliset edellytykset toimintaan. Yksityisen tuen kieltö onkin EU-valtiontukisäännösten pääperiaate.

Tuomioistuinten ratkaistavaksi päätyneissä kuntien yritystukitapauksissa on usein käynyt ilmi, ettei kunta tukipäätöstä tehdessään ole ottanut riittävästi tai lainkaan huomioon asiaan vaikuttavaa EU-valtiontukisäännöstöä. Kuntien, etenkin pienten kuntien, EU-valtiontukisääntöjen hallintaosaaminen on siten puutteellista.

Perustellusti voidaan kysyä, onko yleisen toimialan jatkuva kaventuminen EU-valtiontukisääntelyn vuoksi supistanut myös kunnan tosiasiallista toimivaltaa. Kunnan itsehallinto on perustuslain suojaama, mutta kuinka käy jatkossa kunnan yleisen toimialan? Tullaanko sitä sääntelemään entistä enemmän? Suomi on uuden edessä, kun sote-alueet aloittavat ensi vuoden alussa. Tämä olisi kiinnostava jatkotutkimuksen aihe.

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus

Alkio, Mikko (2010). Valtiontuet. Helsinki: Talentum.

Björkman, Ulla & Olle Lundin (2018): Kommunen och lagen. En introduktion. 6. upplagan. Uppsala: Författarna och Iustus Förlag AB

Bohlin, Alf (2011). Kommunalrättens grunder. 7. upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2019) Kuntalaki: tausta ja tulkinnat. 10. uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent.

Heuru, Kauko, Erkki Mennola & Aimo Rynänen (2008). Kunta –kunnallisen

Husa, Jaakko (1998). Johdatus oikeusvertailuun. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Kastberg, Patrik (2021). Kommunallagen – en kommentar. 3. upplagan. Stockholm: Jure Förlag AB.

Lindquist, Ulf, Sten Losman, Olle Lundin & Tom Madell (2017). Kommunallagen i lydelsen den 1 januari 2017. 15. upplagan. Stockholm: Wolters Kluwer.

Madell, Tom & Olle Lundin (2021). Kommunallagen. En kommentar. 3. upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Parikka, Julius & Kristian Siikavirta (2010). EU:n valtioneuvoston päätökset. Helsinki: Edita.

Raitio, Juha (2006). Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. Helsinki: Talentum.

Sallinen, Sini (2007). Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot. Sähköinen väitöskirja. Acta Electronica Universitatis Tamperensis: 598. Tampere. Saatavissa 12.3.2012: <http://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-6867-4>.

Siikavirta, Kristian (2012). Julkisen vallan sijoitukset, oma liiketoiminta ja valtioneuvoston kielto. Defensor Legis 4, 470–481. Saatavissa 9.10.2012: http://www.edilex.fi/defensor_legis/9093.pdf.

Westling, Yrjö (1997). Kunnallinen elinkeinopolitiikka ja tulevaisuuden haasteet. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Wuori, Olli, Anita Niemi-Ilahti & Marko Muotio (1999). Onnistunutta elinkeinopolitiikkaa etsimässä: Tutkimus kuntien elinkeinopolitiikan muutoksesta ja vaikutuksista. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Euroopan unionin lainsäädäntö

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) (EY) 107-109 art.

Komission asetus (EU) 1407/2013.

Komission asetus (EU) 651/2014.

Komission tiedonanto (EY) 97/C 209/03.

Komission tiedonanto (EU) 2008/C 155/02.

Komission tiedonanto (EU) 2012/209.

Valtiopäiväasiakirjat

HE 192/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi kuntalaiksi.

HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HaVM 18/1994 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi kuntalaiksi.

PeVL 12/2011 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

PeVL 30/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi rajat ylittävästä terveydenhuollosta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 34/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamiseksi

Luonnos hallituksen esitykseksi Eduskunnalle uudeksi kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 8.5.2014.

Oikeuskäytäntö

KHO 1968-II-60

KHO 1981-A-II-34

KHO 1984 II 19

KHO 3414/2014

KHO 2008:40

KHO 1820:2006

KHO 16.10.1976/4054

KHO 1990-A-22

KHO 13.12.2016/5261

KHO 3412/2014

KHO 2012:119

KHO 15.6.2020/2601

KHO 15.6.2020/2602

KHO 15.6.2020/2603

Ylimpien lainvalvojien ratkaisut

OKA 23.9.2009 (150/1/2008)

EOAK 18.6.2010 3843/4/08

RUOTSI

Prop. 2016/17: 171

Prop. 1990/91: 117

Statens offentliga utredningar, SOU

SOU 2015:24 En kommunallag för framtiden

SOU 2011:69 Olagligt statsstöd

SOU 2007:72 Kommunal kompetens i utveckling

Oikeuskäytäntö

RÅ 1997 ref. 47

RÅ 1994:65

RÅ 2006:81

RÅ 1993 ref. 32

RÅ 2009:23

RÅ 1995 ref. 98

RÅ 1993 ref. 98