

Toimittanut Korento Sari

Kunnan omistajapoliittiset linjaukset

luonnos 6.2.2023

Kirjoittajat:

Sari Korento

Kirsi Lamberg

Pirkka-Petri Lebedeff

Sanna Lehtonen

Juha Myllymäki

Paavo Taipale



© Suomen Kuntaliitto ry

Helsinki 2023

Kuntaliitto
Toinen linja 14
PL 200, 00101 Helsinki
Puhelin 09 7711
www.kuntaliitto.fi

Sisältö

1	Kunnan omistajapoliittiset linjaukset	6
1.1	Kunnan omistajapoliittisten linjausten lähtökohdat ja tarkoitus.....	6
1.2	Toimintaympäristöanalyysi omistajapolitiikan lähtökohtana.....	7
1.3	Omistajaohjausta ja omistajapolitiikkaa koskeva sääntely-ympäristö	8
1.3.1	Kuntalaki	8
1.3.2	Kunnat kilpailutilanteessa markkinoilla.....	10
1.3.3	Tiedottaminen.....	12
1.3.4	Hankintalaki.....	13
1.3.5	Erityislainsäädäntö ja omistajapolitiikka	15
2	Omistajapoliittisissa linjauksissa käsiteltäviä asioita	18
2.1	Vastuu omistajapolitiikan toteutuksesta.....	18
2.2	Sisäinen valvonta ja riskienhallinta.....	19
2.3	Kunnan omaisuuden käytölle asetettavat tavoitteet	20
2.3.1	Yhteiskuntavastuuta koskevat tavoitteet.....	21
2.3.2	Palvelutuotannon käytössä olevalle omaisuudelle asetettavat tavoitteet.....	22
2.3.3	Toiminnan kehittämistä koskeville välineille asetettavat tavoitteet	23
2.3.4	Sijoitustoiminnalle asettavat tavoitteet	23
2.3.5	Yhteisökohtaiset tavoitteet.....	24
2.4	Omaisuuden arvon säilyttäminen ja lisääminen	25
2.5	Omaisuudesta luopuminen	25
3	Omistajapoliittisten linjausten lähtötiedot ja niiden laatimista varten tehtävät perusselvitykset	27
3.1	Omaisuuden kartoitus.....	27
3.1.1	Omaisuuden arvo	28
3.1.2	Omaisuuserän merkitys kunnan palvelutuotannolle	29
3.2	Pääoman käytön tehostamismahdollisuudet	29
3.2.1	Oman toiminnan ja osaamisen parantaminen.....	29
3.2.2	Kunnan tuotantovälineiden käytön tehostaminen	30

1 Kunnan omistajapoliittiset linjaukset

Tämä suositus on tarkoitettu taustamateriaaliksi kunnille niiden laatiessa omia omistajaohjauksen periaatteitaan ja omistajapoliittisia linjauksiaan. Suosituksessa tuodaan esiin niitä asioita, joita omistajaohjauksen periaatteissa ja omistajapoliittisissa tulisi yleensä käsitellä, mutta ei oteta kantaa niiden sisältöön.

1.1 Kunnan omistajapoliittisten linjausten lähtökohdat ja tarkoitus

Omistajapoliittisten linjausten lähtökohtina ovat valtuuston päättämä kuntastrategia ja kehittämistavoitteet sekä niiden vaatimat voimavarat, kunnan nykyiset toimintatavat, pitkän aikavälin tavoitteet sekä arviot toimintaympäristön muutoksista.

Omistajapoliittisten linjausten tarkoituksena on tukea kunnan strategian toteutusta. Periaatteissa määritellään kunnan pääoman ja eri omaisuuserien omistukseen, hankintaan ja käyttöön liittyvän päätöksenteon periaatteet. Linjausten tavoitteena on turvata päätöksenteon järjestelmällisyys, pitkäjänteisyys ja tämän seurauksena pääomien tehokas käyttö sekä kuntakonsernin kokonaisuus.

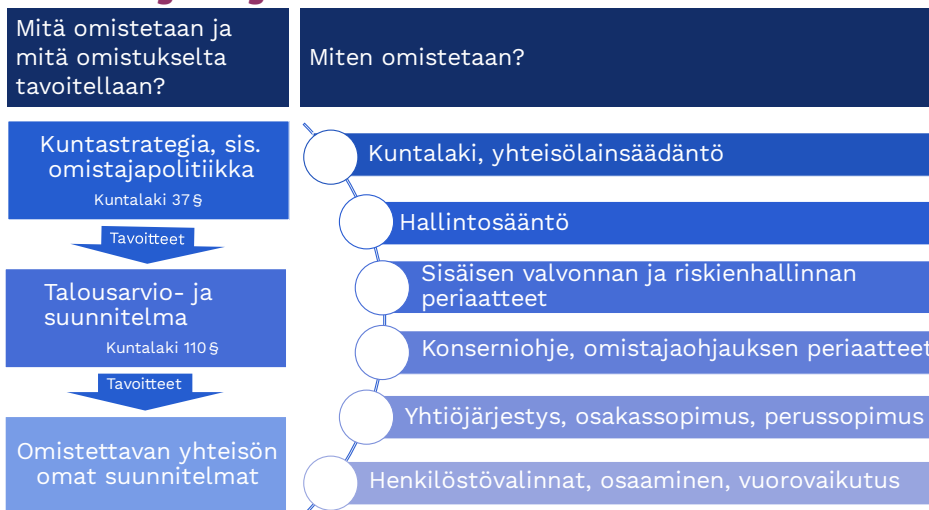
Omistajapolitiikka on kunnan johtamisen väline. Se luo puitteet kunnan menestykselliselle toiminnalle. Omistajapoliittisissa linjauksissa määritellään kunnan periaatteet omistajana, mitä kunta omistaa, millaisia tavoitteita omistukselle asetetaan ja kuka omaisuuden arvosta ja käytöstä vastaa sekä miten omistajapolitiikan seuranta ja valvonta on järjestetty. Lisäksi periaatteissa voidaan linjata kuntakonsernin kannalta merkittäviä investointeja ja niiden rahoitusta sekä konsernirakenteen kehittämistä.

Periaatteet on tarkoitettu ohjeeksi kunnan päätöksentekijöille ja henkilöstölle, tytäryhteisöille ja osakkuusyhteisöille sekä kuntayhtymille ja säätiöille tulevien päätösten tueksi. Tytäryhteisöille on perusteltua asettaa omistajapoliittisissa linjauksissa selkeät ja mitattavat toimintaa kuvaavat pitkän tähtäimen tavoitteet, joita täsmennyvät talousarviossa asetettavina vuosikohtaisina tavoitteina ainakin

keskeisimpien tytäryhteisöjen osalta. Tytäryhteisöllä tulisi olla aina jokin kunnan toimintaan liittyvä strateginen tavoite. Omistajapoliittiset linjaukset voidaan jakaa yleisiin ja yhteisökohtaisiin linjauksiin.

Kun valtuusto on hyväksynyt omistajapoliittiset linjaukset, hyväksytyt omistajapolitiikan on konkretisoiduttava kunnan päätöksenteossa kaikilla tasoilla. Linjausten toteutumista on seurattava ja toimialueiden ja yksiköiden on raportoitava linjausten toteutumisesta omassa toiminnassaan. Omistajapolitiikan ja siihen perustuvan tytäryhtiöiden omistajaohjauksen toteuttamisesta vastaa kuntalain 48 §:n mukaan konsernijohto.

Omistajaohjaus



1.2 Toimintaympäristöanalyysi omistajapolitiikan lähtökohtana

Omistajapoliittisten linjausten lähtökohtana on kuntastrategia. Kuntastrategian tulee perustua arvioon kunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista kunnan tehtävien toteuttamiseen. Vastaavalla tavalla omistajapoliittisten linjausten tulee perustua arvioon kunnan omistusten nykytilasta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista palvelujen järjestämistapaan ja omistuksiin.

Toimintaympäristön muutoksista omistajapoliittisiin periaatteisiin vaikuttavat erityisesti arvioidut muutokset Euroopan unionin ja kansallisessa

lainsäädännössä, kansantalouden, julkisen talouden ja kuntatalouden tilassa, palvelujen kysynnässä ja järjestämistavassa, kunnan ja kuntakonsernin henkilöstön osaamisessa ja saatavuudessa sekä tarjolla olevassa yksityisessä toimitala- ja palvelutarjonnassa. Muita toimintaympäristössä nähtäviä muutoksia ovat muun muassa väestörakenteen muutos, kuntien erilaistuminen, digitalisaatio sekä taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävä kehityksen korostuminen kunnan ja koko kuntakonsernin toiminnassa.

Vuoden 2023 alussa voimaan tullut hyvinvointialueuudistus muuttaa merkittävästi kuntien roolia, tehtäviä, taloutta ja rakenteita, mikä on huomioitava omistajaohjauksen periaatteita päivitettäessä. Uudistuksessa merkittävä osa kuntasektorin sosiaali- ja terveystoimen ja pelastustoimen irtaimesta omaisuudesta ja toimitiloista siirtyi hyvinvointialueiden omistukseen tai hallintaan. Uudistus muuttaa kuntien asemaa sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen kiinteistöjen omistajana, mikä edellyttää omistamiseen liittyvien vaihtoehtojen arviointia. Kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen suhteellinen painoarvo kuntakonsernien kokonaistaloudesta myös kasvaa uudistuksessa, kun peruskunnan tuloista ja menoista noin puolet siirtyi hyvinvointialueille. Erityisesti suurten tytäryhteisöjen talouden tilalla voi olla suuri vaikutus myös peruskunnan talouteen. Tämä korostaa vaikuttavan omistajaohjauksen merkitystä.

Hyvinvointialueilla ja kunnilla on myös yhteiset asukkaat sekä asukas- ja asiakaskohtaisesti toteutettaviin palveluihin liittyviä yhteistyötarpeita, mikä tulee tarvittaessa huomioida myös omistajapolitiisissa periaatteissa. Uudistuksella voi olla myös vaikutusta mm. kunnan järjestämiin tukipalveluihin, joiden järjestämistä ja organisointia joudutaan arvioimaan uudelleen.

1.3 Omistajaohjausta ja omistajapolitiikkaa koskeva sääntely-ympäristö

1.3.1 Kuntalaki

Viimeisten vuosikymmenten aikana kuntiin kohdistuva lainsäädäntö on lisääntynyt. Myös omistajapolitiikan näkökulmasta lainsäädäntö on kehittynyt. Keskeisimpinä kuntien omistajapolitiikkaa ohjaavana lainsäädäntönä voidaan pitää kuntalakia. Kuntalain vuoden 2015 kokonaisuudistuksen myötä säädellään vahvemmin omistajaohjauksesta, kuntastrategiasta ja yhtiöittämisestä. Myös kilpailukilpailulakia ja hankintalakia on uudistettu.

Kuntalaki on kunnan hallintoa ja toimintaa, päätöksentekomenettelyä ja taloutta koskeva yleislaki. Jo vuoden 1995 kuntalakiin sisältyi

yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat säännökset. Vuoden 2015 kuntalaissa kiinnitettiin lisäksi erityistä huomiota sekä konsernisääntelyyn että omistajaohjaukseen. Konserniohjausta koskevat säännökset ovat aiempaa yksityiskohtaisemmat, kunnan omistajaohjaus ja sen keinot määritellään kuntalaissa. Kuntalaki velvoitti kunnat pohtimaan, mitä palveluita kunta haluaa järjestää peruskunnassa, ja mitä se haluaa tai sen pitää yhtiöittää omasta toiminnasta.

Omistajaohjauksen pohjana on kuntastrategia, mikä on kunnan pitkän aikavälin johtamisen keskeinen ohjausväline. Kuntastrategiassa otetaan huomioon muun muassa kunnan omistajapolitiikka. Valtuusto päättää myös omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta. Kunnanhallitus vastaa kunnan toiminnan omistajauksesta. Kunnan yhtiöittäessä toimintojaan, siirrytään palveluiden järjestämisessä markkinoille, ja uuteen toimintaympäristöön. Tämän voi huomata esimerkiksi kuntalain velvoitteesta huomioida yhteisön hallituksen kokoonpanossa yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus (ks. kuntalaki 47 §).

Kuntien omistajaohjaus perustuu kuntalakiin ja muuhun lainsäädäntöön, esimerkiksi hankintalakiin ja kilpailulakiin perustuviin ohjauksellisiin työkaluihin. Kuntien omistajaohjaukseen kuuluvat yhtiöt/yhteisöt (jäljempänä yhteisöt) toimivat päätöksenteoltaan itsenäisesti, eikä kunta voi puuttua suoraan yhteisön päätöksentekoon. Kunta vaikuttaa yhteisöissä kuitenkin omistajana, ja ohjaa kunnan strategian mukaisesti, jotta yhteisön toiminnassa otetaan huomioon kunnan toiminnalle asettamat tavoitteet. Valtuuston hyväksymään kuntastrategiaan sisältyvät omistajapolitiittiset linjaukset sekä konserniohjeet ja omistajapolitiittiset linjaukset ohjaavat omistajan tahdonmuodostusta.

Kuntalain 46 §:n mukaan omistajaohjaus tarkoittaa toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Toimenpiteet voivat liittyä ainakin

- perustamissopimukseen,
- yhtiöjärjestysmääräyksiin,
- muihin sopimukseen, kuten osakassopimukseen
- henkilövalintoihin,
- ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille
- sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön.

Hankintalainsäädännön tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä. Julkiset hankinnat ovat tavaroita, palveluita tai rakennusurakoita, joita kunnat ja kuntayhtymät sekä muut hankintalainsäädännössä määritellyt hankintayksiköt hankkivat organisaationsa ulkopuolelta.

1.3.2 Kunnat kilpailutilanteessa markkinoilla

Omistajapoliittisia linjauksia tehtäessä on otettava huomioon millaisia rajoituksia kunnan toimintatavoille ja käytetyille keinoille lainsäädännössä on asetettu. Kuntalain 15 luvussa on säädetty kunnan toiminnasta markkinoilla. Kilpailulaissa on säädetty kielletyistä kilpailunrajoituksista kuten esim. määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä ja kilpailun tasapuolisuuden turvaamisesta julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä.

Kun kunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla, sen on valittava sellaiset toimintamuodot ja -tavat, ettei niiden perusteella kilpailuneutraliteetti vaarannu julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä. Kuntalaki tai kilpailulaki ei kiellä julkisyhteisöjä harjoittamasta taloudellista toimintaa eikä kilpailemasta yksityisten yritysten kanssa samoilla markkinoilla. Sääntelyn tavoitteena on saada aikaan neutraalit kilpailuolosuhteet julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä. Sääntelyn tarkoituksena on suojata terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla, ei esimerkiksi antaa neutraliteettisäännösten perusteella yksittäiselle yksityiselle yritykselle suojaa julkisen toimijan kilpailua vastaan.

Kuntalain 126 §:n perusteella kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen tulee pääsääntöisesti antaa tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus). Säännöksessä rajataan eräitä tehtäviä yhtiöittämisvelvollisuuden ulkopuolelle sillä perusteella, että niitä ei katsota hoidettavan kilpailutilanteessa markkinoilla. Tärkeimmät rajaukset koskevat kunnan lakisääteisiä tehtäviä, yhteistoimintana hoidettuja sekä monopolin muodostavia tehtäviä.

Lisäksi kuntalain 127 §:ssä on säädetty poikkeuksia yhtiöittämisvelvollisuudesta, vaikka kysymys olisi kilpailutilanteessa markkinoilla toimimisesta. Poikkeuksilla mahdollistetaan kunnan toiminnan kokonaisvaltainen tehostaminen tai poikkeukseen on muu erityisen painava syy. Kilpailuneutraliteetin varmistamiseksi kunnan palvelut on tuolloin hinnoiteltava kuntalain 128 §:n tarkoittamalla tavalla markkinaperusteisesti. Kuntalain 15 luvussa on myös säännökset kunnan antamista lainoista ja takauksista (129 §) ja kiinteistön luovutuksesta ja vuokrauksesta (130§). Kyseisillä säännöksillä pyritään varmistamaan, että kunnat päätöksenteossaan ottavat EU:n valtioneuvoston päätökset asianmukaisesti huomioon.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtävänä on valvoa muun muassa kuntalain mukaisen yhtiöittämisvelvollisuuden noudattamista siltä osin kuin julkisen sektorin taloudellinen toiminta muussa kuin yhtiömuodossa vaarantaa kilpailun neutraalisuutta kilpailulain 4 a luvun säännöksessä tarkoitettulla tavalla. Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo myös markkinaperusteisen hinnoittelun toteuttamista yhtiöittämisvelvollisuuspoikkeusta koskevissa kuntalain 127 §:n tarkoittamissa tilanteissa. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on päivittänyt markkinaperusteisen hinnoittelun suuntaviivat marraskuussa 2022. [Kilpailu- ja kuluttajavirasto on päivittänyt markkinaperusteisen hinnoittelun suuntaviivat marraskuussa 2022.](#)

Kilpailulain kilpailuneutraliteettia koskeviin säännöksiin on lisätty säännökset julkisyhteisön kilpailullisen toiminnan kirjanpidon eriyttämisestä (kilpailulaki 30 d §). Säännöksen tarkoituksena on ehkäistä kilpailuneutraliteettiongelmien syntymistä luomalla edellytyksiä julkisyhteisön kilpailullisen toiminnan kannattavuuden ja hinnoittelun markkinaperusteisuuden varmistamiseen. Se tehostaa markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen toteutumista ja kilpailuneutraliteettivalvontaa mahdollistamalla kirjanpitosäännösten mukaisesti laaditun tilintarkastuksen piiriin kuuluvan aineiston hyödyntämisen Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontatoimessa.

Kirjanpidon eriyttämissäännöksen perusteella julkisyhteisöjen ja niiden määräysvaltaan kuuluvien toimijoiden on pidettävä kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittamastaan taloudellisesta toiminnasta erillistä kirjanpitoa sekä laadittava toiminnan tuotoista ja kuluista tilikausikohtainen tuloslaskelma, joka on julkinen ja esitettävä tilinpäätökseen sisältyvänä liitetietona. Eriytetyssä kirjanpidossa on oltava kaikki toimintakohtaiset tulot ja menot johdonmukaisesti sovellettujen ja objektiivisesti perusteltavien kustannuslaskennan periaatteiden mukaisesti eriteltynä ja kohdistettuna. Tuloslaskelman tulee olla johdettavissa julkisyhteisön kirjanpidosta ja se on laadittava kirjanpitolain tai kyseiseen toimijaan sovellettavien muiden kirjanpitosäännösten mukaisesti.

Kirjanpidon eriyttämisen ja tilikausikohtaisen tuloslaskelman lisäksi kirjanpidon eriyttämissäännös velvoittaa julkisyhteisöä laatimaan selkeän kuvauksen kustannuslaskennan periaatteista, joka myös on julkinen ja esitettävä tilinpäätökseen sisältyvänä liitetietona. Kustannuslaskenta tulee järjestää ja dokumentoida siten, että todennettavin ja objektiivisin perustein saadaan selville kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettavan taloudellisen toiminnan kustannukset. Myös osuus pääomakustannuksista tulee selvittää sen arvioimiseksi, onko edellä tarkoitettuun toimintaan sitoutuneelle pääomalle vaadittu kohtuullinen tuotto.

Jos kunnan määräysvallassa oleva yhteisö harjoittaa sekä kilpailutilanteessa markkinoilla olevaa taloudellista toimintaa että muuta toimintaa, niin tuolloin yhteisön on kirjanpidollisesti eriytettävä kilpailutilanteessa markkinoilla oleva taloudellinen toiminta muusta toiminnasta. Kirjanpidon eriyttämisellä pyritään estämään verovaroista tapahtuvan ristisubventoinnin ja alihinnoittelun riskiä julkisyhteisöjen kilpailullisessa toiminnassa.

Kirjanpidon eriyttämissäännös ei koske pienimuotoista toimintaa. Eriyttämisveloitetta ei ole, jos kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitetun julkisyhteisön tai sen määräysvaltaan kuuluvan yksikön kilpailullisen toiminnan liikevaihto on alle 40 000 euroa vuodessa.

Käytännössä kirjanpidon eriyttämissäännös edellyttää kunnilta huolellisuutta kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan ja muun toiminnan tuottojen ja kustannusten erottelemisessä sekä markkinoilla kilpailutilanteessa harjoitettavan taloudellisen toiminnan markkinaperusteisuuden arvioinnissa. Säännös edellyttää kustannuslaskennan järjestämistä ja dokumentointia siten, että todennettavin ja objektiivisin perustein saadaan selville kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettavan toiminnan kustannukset.

Säännöksen soveltamisen kannalta keskeisintä on tunnistaa kunnan kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittama taloudellinen toiminta. Kunnan on siten arvioitava, miltä osin se tai sen määräysvallassa oleva yhtiö tai yhteisö mahdollisesti harjoittaa taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla ja muuta toimintaa ja millaisia muutoksia eriyttämissäännös mahdollisesti edellyttää sen toimintaan ja käytössä oleviin järjestelmiin. Kunnan on syytä dokumentoida toiminnan luonteen arvioinnin yhteydessä tehtyjen tulkintaratkaisujen perusteet siltä varalta, että niistä on myöhemmin Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkinnan yhteydessä tarpeen käydä tarkempia keskusteluja.

1.3.3 Tiedottaminen

Kuntalain 29 §:n mukaan kunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnan tulee antaa riittävästi tietoja kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, kunnassa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Kunnan on tiedotettava, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. Viestintäsäännös koskee kaikkea kunnan toimintaa. Kuntalain 6 §:n mukaan kunnan toiminta käsittää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä muuhun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvaan toimintaan. Hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset tiedottamisen periaatteista. Hallintosäännössä voidaan tarkentaa kunnanhallituksen asemaa viestinnästä vastaavana ja yleisohjeita antavana toimielimenä.

Kuntalain 47 §:n 3 momentin 3 kohdan mukaan konserniohjeessa on annettava tarpeelliset määräykset tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeuden turvaamisesta. Kunnan on suositeltavaa määritellä osana kunnan viestintästrategiaa tiedottaminen konserniyhteisöjen toiminnasta. Konserniohjeessa voidaan määrätä, että konserniyhteisön on annettava tiedotusta varten kunnan keskushallinnon tiedotusta vastaavan viranhaltijan ohjeiden mukaiset tiedot. Ennen tietojen antamista yhteisön tai säätiön on arvioitava, voidaanko tiedot antaa aiheuttamatta yhteisölle haittaa.

Lähtökohtana kuntakonsernin yhteisöissä on aktiivinen ja tehokas viestintä. Yhteisön ja säätiön on myös oma-aloitteisesti tiedotettava toiminnastaan. Viestinnän näkökulmasta kuntakonsernin kokonaisuus edellyttää, että kuntakonsernin yhteisöjen toiminta ja toiminnasta viestiminen ovat linjassa kunnan tavoitteiden kanssa. Käytännössä tämä merkitsee ennakkoon sovittuja toimintatapoja muun muassa siitä, miten kunnan strategiaa ja viestinnän periaatteita toteutetaan koko konsernin viestinnässä, kuka vastaa konserniyhtiön viestinnästä ja kuka määrittelee yhtiön visuaaliseen ilmeeseen ja brändiin liittyvät asiat. Konserniohjeilla voidaan asettaa velvoitteita konserniyhteisöille kunnan asukkaiden ja

luottamushenkilöiden mahdollisimman laajan tietojensaantioikeuden turvaamiseksi konserniyhteisöjen toiminnasta.

Yhteisöjä koskevan tiedotuksen tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä vastaa yhteisön puolesta hallitus ja toimitusjohtaja sekä kunnan puolella kunnanhallitus ja kunnanjohtaja tai pormestari. Tiedottamisessa ja tietojen antamisessa yhteisöjä koskevissa asioissa tulee huomioida kunnan yleiset tiedotusperiaatteet sekä julkisuus- ja salassapitosäännökset. Tiedottamisessa on otettava huomioon, ettei se aiheuta vahinkoa yhteisölle ja erityisesti kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan markkina-asemalle julkaisemalla salassa pidettäviä tietoja kuten yhteisön toimintaan liittyviä liikesalaisuuksia tai muusta vastaavasta liiketoimintaan koskevista seikoista, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi mainitulle yhteisölle taloudellista vahinkoa tai saattaisi toisen samanlaista tai muutoin kilpailevaa toimintaa harjoittavan julkisyhteisön tai yksityisen parempaan kilpailu- asemaan tai heikentäisi yhteisön mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin tai sijoitus,-rahoitus- ja velanhoitojärjestelyihin.

Kun huomioidaan kuntaomistajaan liittyvä avoimuuden vaatimus, on kuntayhteisöjen yleensä tarkoituksenmukaista antaa avoimesti informaatioita omasta toiminnastaan, jos julkaistaviin tietoihin ei sisälly salassapitotarvetta. Kunnat tai kuntayhteisöt voisivat tarkoituksenmukaisessa laajuudessa edelleen kehittää tiedottamistaan kuntayhteisöjen toiminnasta ja taloudesta esimerkiksi nettisivuillaan. Julkaistavat tiedot voisivat koskea muun muassa yhtiöiden yhtiöjärjestyksiä, hallituksen kokoonpanoja, tilinpäätöksiä ja toimintakertomuksia, yhteisöille asetettuja toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita sekä niiden saavuttamista koskevia tietoja. Aktiivisella ja oma-aloitteisella tiedottamiskäytännöllä voidaan parantaa tiedon saatavuutta kuntakonserniin kuuluvista yhteisöistä, niiden tarkoituksesta ja toiminnan luonteesta ja vaikutuksesta, mikä omalta osaltaan edistäisi yleistä tietoisuutta kuntakonserniin toiminnasta ja siten myös yleistä luottamusta kuntakonserniin toimintaa kohtaan.

1.3.4 Hankintalaki

Kuntien hankintoja sääntelee hankintalaki, joka pääsääntöisesti edellyttää hankinnat kilpailutettavaksi. Hyvin toteutetuilla julkisilla hankinnoilla kunnat voivat ostajana edistää yksityisten markkinoiden toimintaedellytyksiä ja uudistumista. Kunnan toiminta markkinoilla voi myös haastaa ja kirittää yksityisiä yrityksiä innovoimaan ja tehostamaan toimintaansa sekä alentamaan hintojaan. Kilpailullisesti toimiva markkina on paras asiakkaiden hyvinvoinnille.

Kunnan ei tarvitse kilpailuttaa hankintojaan lainsäädännön mukaisesti, mikäli se tekee hankinnan hankintalaissa tarkoitettulta sidosyksiköltään, vaikka sopimus täyttäisikin hankintasopimuksen tunnusmerkit. Sidosyksikköhankinta on eräs

merkittävimmistä soveltamisalan poikkeuksista hankintalainsäädännössä. Sidosyksikköhankinnasta käytetään usein nimitystä in house hankinta. Sidosyksikköpoikkeus hankintalain asettamasta kilpailuttamisvaatimuksesta oli kirjattu jo vuoden 2007 hankintalainsäädäntöön, mutta uusi hankintalaki (1397/2016) tarkensi eteenkin ns. ulosmyynnin sääntelyä. Sidosyksikköhankinnan edellytyksistä säädetään hankintalain 15 §:ssä.

Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintalain mukaan hankintayksiköstä, kuten esim. kunnasta muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä, kuten esim. yhtiötä. Lisäksi edellytyksenä on, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa yksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa ja että yksikkö harjoittaa enintään viiden prosentin ja enintään 500.000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kanssa kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, jonka määräysvallassa se on. Sidosyksikössä ei saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa.

Sidosyksikön toimintaa koskevalle rajoitukselle on säädetty hankintalaissa kaksi poikkeusta. Ulosmyynnin prosenttiosuus on 10 ja 500.000 euron rajoitusta ei sovelleta, kun hankintayksikön määräysvallassa olevan yksikön liiketoimintaa vastaavaa markkinatoimintaa ei ole. Markkinaehtoista toimintaa ei katsota olevan, jos hankintayksikkö on julkaissut sen määräysvallassa olevan yksikön muille kuin määräysvaltaa käyttäville hankintayksiköille suunnitellusta myynnistä HILMA-ilmoitusjärjestelmään ns. avoimuusilmoituksen, eikä hankintayksikkö saa ilmoituksessa määritellyssä määräajassa vastauksia yksikön liiketoimintaa vastaavasta markkinaehtoisesta toiminnasta. Vastausten tekemistä koskevan määräajan on oltava vähintään 14 vuorokautta avoimuusilmoituksen julkaisemisesta. 10 prosentin rajoitusta sovelletaan edellytysten täytyessä avoimuusilmoituksen kohteena olevaan yksikköön kolme vuotta avoimuusilmoituksessa asetetun vastausmääräajan päättymisestä.

Toisen poikkeuksen mukaan liikevaihtoa koskevaa 5 prosentin rajoitusta ei sovelleta silloin, kun muiden kuin määräysvaltaa yksikköön käyttävien hankintayksiköiden kanssa harjoitetun liikevaihdon arvo on sopimuksen tekemistä edeltävien kolmen vuoden ajalta keskimäärin alle 100 000 euroa vuodessa.

Jos useampi kuin yksi hankintayksikkö käyttää määräysvaltaa sidosyksikköön, on laissa asetettu vaatimus yhteisestä määräysvallasta. Hankintayksiköiden katsotaan yhdessä käyttävän määräysvaltaa sidosyksikköön, jos sidosyksikön toimielimet koostuvat kaikkien hankintayksiköiden edustajista ja hankintayksiköt voivat yhdessä käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa sidosyksikön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Lisäksi edellytyksenä on, että sidosyksikkö toimii määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden etujen mukaisesti.

Jos määräysvaltakriteeri tai muut sidosyksikköhankinnan edellytykset eivät täyty, hankinnat sidosyksiköksi kuvitellulta toimijalta ovat laittomia suorahankintoja, ellei suorahankinnalle löydy hankintalain suorahankintaperustetta. Jos sidosyksikköhankinnan edellytykset eivät täyty, voi tämä pahimmassa tapauksessa tarkoittaa, että sidosyksikön ulosmyyntiosuus kasvaa yli sallitun määrän ja yksikkö menettää sidosyksikköaseman myös muihin omistajiinsa.

Sidosyksikön tunnusmerkit täyttävä yksikkö, mikäli se on itse myös hankintayksikkö, voi lisäksi tehdä hankintoja kilpailuttamatta siihen määräysvaltaa käyttävältä hankintayksiköltä (ns. käänteinen sidosyksikkösuhde).

Samoin kaksi saman hankintayksikön määräysvallassa olevaa sidosyksikköä voivat tehdä toisiltaan kilpailuttamatta hankintoja (ns. in house sisters-järjestely). Erityisalojen hankintalain sidosyksikkösäännökset ovat muutoin yhtenevät hankintalain säännösten kanssa, mutta toiminnan rajoitus on hankintalaista poiketen 20 prosenttia.

Sidosyksikköjärjestely on poikkeusperuste muutoin vallitsevasta kilpailuttamisvelvollisuudesta. Tämän vuoksi poikkeusperusteen soveltuminen tulee aina pyrkiä varmistamaan huolella ennakkoon, ennen toimenpiteeseen ryhtymistä. Hankintalain 15 luvussa on säädetty Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivallasta valvoa hankintalain noudattamista.

1.3.5 Erityislainsäädäntö ja omistajapolitiikka

Kunnilla on useiden erityislakien velvoittamina hoidettavina tehtäviä, jotka joko käytännön syistä tai suoraan taikka välillisesti lain velvoittamana hoidetaan kunnan tai kuntien yhteisesti omistamissa osakeyhtiöissä. Tällaisia on runsaasti varsinkin teknisellä sektorilla. Eräät näistä, esimerkiksi vesihuolto, ovat ns. luonnollisia monopoleja.

Jätelain mukaan kunnan tehtävä on järjestää asumisen ja kunnan hallinto- ja palvelutoiminnan sekä eräiden muiden rajattujen toimintojen yhdyskuntajätehuolto lukuun ottamatta jättejakeita, jotka kuuluvat tuottajavastuun piiriin. Jätelainsäädännön kiristyttyä 1990-luvulla huomattavasti useimmat kunnat kokivat, että paras tapa järjestää kuntavastuun piiriin kuuluvat jätehuoltopalvelut on muodostaa kuntien yhteisesti omistamia osakeyhtiöitä.

Lähtökohtaisesti jäteyhtiöiden tulee kattaa kulunsa asiakasmaksuilla ja kohtuullinen tuotto on sallittu. Näiden yhtiöiden toimiala ja mahdollisuudet toimia markkinoilla ovat tarkasti rajattuja jätelain ja hankintalain säännöksillä. Kuntien yhteiset jäteyhtiöt ovat kuitenkin osoittautuneet toimivaksi tavaksi organisoida kunnan lakisääteiset jätehuollon palvelutehtävät. Yhtiöiden omistuksen laventaminen yksityissektorille rajoittaa kuntakonsernien mahdollisuuksia käyttää yhtiöiden palveluja kilpailuttamatta.

Viime vuosikymmenen kuluessa tapahtunut laaja siirtymä yhdyskuntajätteen energiahyödyntämiseen on synnyttänyt jäteyhtiöiden ja eräiden kuntien energiayhtiöiden välille myös vahvoja keskinäisriippuvuuksia pitkien polttoaineen toimitussopimusten kautta. Nämä riippuvuudet on tarpeen ottaa huomioon kunnan omistajapoliittisissa ratkaisuissa.

Vesihuoltolain mukaan kunnan on tietyissä olosuhteissa huolehdittava siitä, että alueen asutuksen vesihuollon tarpeita varten ryhdytään toimenpiteisiin vesihuoltolaitoksen perustamiseksi. Usein tilanne on ollut se, että kunta on

katsonut parhaaksi ryhtyä itse harjoittamaan vesihuoltolaitostoimintaa. Lain mukaan vesihuollon kustannukset tulee pitkällä aikavälillä kattaa asiakkailta perittävillä maksuilla. Näin ollen vesihuolto on katsottu liiketoiminnaksi.

Vesihuollon verkostoihin perustuvasta palvelusta johtuen vesihuoltolaitos toimii luonnollisena monopolina eikä se voi käytännössä toimia kilpailutilanteessa markkinoilla. Sen vuoksi lainsäädännössä ei ole velvoitteita vesihuoltolaitoksen organisaatiomuodosta, vaan ainoastaan velvoite eriyttää vesihuollon talouskunnan (tai yrityksen) kirjanpidossa.

Viime vuosina osakeyhtiöt ovat yleistyneet kunnan vesihuoltolaitosten organisaatiomuotoina, vaikka liikelaitoksia ja pienimmissä kunnissa myös taseyksiköinä toimivia vesihuoltolaitoksia on edelleen runsaasti. Voimassa oleva lainsäädäntö ei aseta esteitä vesihuoltolaitoksen omistuspohjalle. Marraskuussa 2022 käynnistyneen vesihuoltolain uudistuksen yhteydessä harkitaan uutta sääntelyä vesihuoltolaitosten julkisen omistuksen varmistamiseksi. Koska vesihuolto on välttämättömyyspalvelu, osa yhteiskunnan kriittistä infrastruktuuria ja kunnalla on siitä lakisääteinen huolehtimisvelvoite, kunnissa on usein arvioitu vesihuoltoa strategisena omistuksena.

Energiahuolto ei ole kunnan lakisääteinen tehtävä, mutta useat kunnat omistavat kokonaan tai osittain sähkö- ja lämpöyhtiöitä. Sähkömarkkinoiden vapautuessa 1990-luvulla kiristettiin asteittain sähkömarkkinoilla toimivien yritysten sääntelyä myös organisaatiomuodon osalta ja niistä oli muodostettava osakeyhtiöitä. Sittemmin on veloitettu myös erottamaan toisistaan erillisiksi yhtiöiksi sähköntuotanto ja sähköjakelu. Kaukolämmön tuotanto ja jakelu voi olla osa sähkötuotantoa harjoittavaa yhtiötä. Energiahuoltoa kunnat eivät siis voi harjoittaa muutoin kuin osakeyhtiömuodossa.

Energiahuolto on sähköjakelun ja kaukolämmön osalta luonnollinen monopoli ja sähköjakeluyhtiöiden toimintaa valvoo Energiavirasto. Jakeluverkkoliiketoiminta tarjoaa kunnalle omistajana mahdollisuuden rajattuun, mutta vakaaseen kohtuulliseen tuottoon.

Kuntien energiakonserneihin on viimeisten 15 vuoden kuluessa eräissä kunnissa yhdistetty myös muita maksurahoitteisia kuntatekniikan palveluja, erityisesti vesihuoltoa ja johtoverkkojen rakentamista. Vesihuollon yhdistäminen energiakonserniin on tehty lähinnä kunnan tasehallinnan kehittämiseksi, joskin myös jonkin verran toiminnallisia hyötyjä on saatavissa. Kunnissa on muodostettu inf-rapalvelukonserneja myös ilman sähköntuotantoa tai -jakelua kokoamalla yhteen esimerkiksi vesihuolto, kaukolämpö ja kuituverkkoliiketoiminta.

Yhtiöiden muodostamassa konsernissa voi tällöin olla sekä kunnan lakisääteistä tehtävää hoitava yhtiö että kunnan yleisen toimialan liiketoimintaa. Tällaisten konsernien omistajapoliittisia ratkaisuja tehtäessä on erityisen huolellisesti harkittava konsernin eri osien strateginen merkitys kunnalle ja vaikutus yhtiön sisäisen hallinnon, esimerkiksi taloushallinnon, järjestämiseen.

Erityislainsäädännössä yhtiöiden asemasta ja toiminnasta on voitu poiketa osakeyhtiölain sääntelystä. Esimerkiksi ammattikorkeakouluista annettu laki (932/2014, jäljempänä AMK-laki) velvoitti yhtiöittämään ammattikorkeakoulut, ja hakemaan uudet toimiluvat toiminnalleen opetus- ja kulttuuriministeriöltä. Koulutuksen järjestäminen on luvanvaraista toimintaa. Muutoksen myötä ammattikorkeakoulut ovat osakeyhtiömuotoisia oikeushenkilöitä (ammattikorkeakouluosakeyhtiö), johon sovelletaan osakeyhtiölakia (624/2006).

Erityislainsäädännössä poiketaan osakeyhtiölain sääntelystä. Ammattikorkeakouluosakeyhtiön toiminnan tarkoituksena ei saa olla voiton tavoittelu eikä se saa jakaa osakkeenomistajalle osinkoa taikka tuottaa muuta taloudellista etua osakkeenomistajalle tai muulle toimintaan osallistuvalla. Jaettaessa varoja muulla osakeyhtiölain 13 luvun 1 §:ssä tarkoitetulla tavalla, varoja saadaan palauttaa osakkeenomistajalle enintään tämän yhtiön omaan pääomaan sijoittamaan määrään asti. Ammattikorkeakoulu voi harjoittaa liiketoimintaa, joka tukee ammattikorkeakouluille säädettyjen tehtävien AMK-laki 4 §:ssä säädettyjen tehtävien toteuttamista.

2 Omistajapoliittisissa linjauksissa käsiteltäviä asioita

Tässä luvussa on tuotu esiin niitä asioita, joita omistajaohjauksen periaatteissa ja omistajapoliittisissa linjauksissa tulisi yleensä käsitellä. Kyseessä ei ole siis mallipohja, jonka kunta voisi sellaisenaan kopioida. Sisältö tai rakenne ei ole kuntia sitova, vaan jokainen kunta laatii periaatteet ja linjaukset omista lähtökohdistaan ja tekemänsä toimintaympäristöanalyysin ja riskien arvioinnin perusteella. Omistajapoliittiset linjaukset voidaan jakaa yleisiin omistajapoliittisiin periaatteisiin ja yhteisökohtaisiin linjauksiin riippuen kuntakonsernin suuruudesta ja rakenteesta.

2.1 Vastuu omistajapolitiikan toteutuksesta

Omistajapolitiikan ohjaus ja valvonta sekä käytännön toteutus on vastuutettava selkeästi luottamuselimille ja henkilöstölle. Ohjaus ja valvonta kuuluvat luottamushenkilöorganisaatiossa valtuustolle, toimeenpano hallitukselle sekä toiminnan tarkoituksenmukaisuuden ja linjausten toteutumisen arviointi tarkastuslautakunnalle.

Omistajaohjaus on toimintatapa, jolla omistajapolitiikkaa toteutetaan. Kuntalain 46 §:n mukaan omistajaohjauksella tarkoitetaan strategiaan, omistajapolitiikkaan ja kunnan tavoitteisiin perustuvia toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Omistajaohjaus merkitsee mahdollisuutta ohjata yhteisön toimintaa sitä koskevan lainsäädännön asettamissa rajoissa, niin että koko kuntakonsernin omistajapoliittiset tavoitteet ja edut tulevat huomioiduksi.

Valtuuston tehtäviin kuuluu omistajapolitiikasta, omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeista päättäminen. Omistajapolitiikan ja siihen perustuva tytäryhteisöjen omistajaohjauksen toteuttamisesta vastaa kuntalain 48 §:n mukaan konsernijohto, jollei hallintosäännössä toisin määrätä. Kuntalain 48 §:n mukaan kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai

pormestari ja muut hallintosäännössä määrätyt viranomaiset. Hallintosäännössä määrätään konsernijohdon tehtävistä ja toimivallan jaosta.

Omistajaohjauksen toimenpiteet vaihtelevat tilanteesta ja ohjauksen kohteena olevasta yhteisöstä riippuen. Pelkät muodolliset omistajuuden keinot eivät aktiiviseen omistajuuteen riitä, vaan omistajan ja omistetun yhteisön välillä tarvitaan myös epämuodollista ohjausta ja keskustelua odotuksista ja tavoitteista.

Tuloksellinen omistajaohjaus edellyttää riittävää perehtyneisyyttä yhtiöiden toimialaan, asiantuntemusta ja kykyä arvioida yhtiöiden suoriutumista, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä sekä laadukasta hallitustyöskentelyä.

2.2 Sisäinen valvonta ja riskienhallinta

Hyvin toimiva johtamis- ja hallintojärjestelmä edellyttää, että siihen on integroitu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelytavat. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteena on varmistaa, että kunnalle ja kuntakonsernille asetetut tavoitteet saavutetaan ja että toiminta on tuloksellista. Kunnan tulee omistajaohjauksellisin keinoin sekä sopimuksin varmistaa, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta on toimivaa myös niissä organisaatioissa, jotka peruskunnasta erillään tuottavat kunnan palveluja. Omistajaohjauksessa on otettava huomioon valtuuston hyväksymät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan periaatteet sekä konserniohjeen konsernivalvontaa ja raportointia sekä riskienhallinnan järjestämistä koskevat määräykset. Konserniohjeessa yleensä ohjeistetaan tytäryhteisön hallitusta hyväksymään sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimintaohjeet sekä seuraamaan ja arvioimaan niiden tuloksellisuutta. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen kuuluu yhteisön hallitukselle ja toimitusjohtajalle. Yhteisön on myös raportoitava olennaisista riskeistä konsernijohdolle.

Osa riskeistä on kunnan ja kuntakonsernin sisäisiä ja osa ulkoapäin tulevia. Riskit voivat toteutuessaan vaikuttaa kunnan asemaan, talouteen, palvelukykyyn, työvoiman saatavuuteen ja yleiseen kilpailukykyyn asukkaista ja yrityksistä. Kunnan ja kuntakonsernin riskit voidaan jakaa esimerkiksi strategiaan riskeihin, toiminnallisiin riskeihin, taloudellisiin riskeihin ja omaisuusriskeihin.

Kunnan omistuksiin liittyvät riskit ja riskien hyväksyttävä taso tulee määritellä siltä osin kun niitä ei ole määritelty muualla. Yksittäisten merkittävien investointi- ja muiden omistuksiin liittyvien päätösten yhteydessä on perusteltua tehdä riskikartoitus eli päätösten vaikutusten ennakoarviointi ja suhteutettava päätökseen sisältyvät riskit hyväksyttävään riskitasoon.

2.3 Kunnan omaisuuden käytölle asetettavat tavoitteet

Kunnan omista voimavaroista sekä kunnan ja sen lähialueen yritystoiminnasta ja elinkeinoelämän rakenteesta riippuu millaisia mahdollisuuksia kunnalla on strategisiin tavoitteisiin pääsemiseksi ja palvelutarpeen tyydyttämiseksi. Kunta selvittää omista lähtökohdistaan käytettävissään olevat eri mahdollisuudet ja niiden kustannukset. Tulosten perusteella kunta päättää toimintatavastaan ja palvelurakenteestaan eli siitä mitä palveluja kunta tuottaa ja mistä palveluista se mahdollisesti luopuu. Tällöin päätetään myös kunnan palvelu- ja konsernirakenteesta. Kunta voi organisoida oman palvelutuotantonsa brutto- tai nettobudjetoiduksi yksiköksi taikka liikelaitokseksi. Oman palvelutuotannon vaihtoehtona on esimerkiksi kunnan omistama yhtiö, kuntayhtymä tai muunlainen kuntayhteistyö taikka yhteistyö yksityisen sektorin kanssa. Kunnan omistajapolitiikan on tuettava valittua palvelurakennetta ja strategisia tavoitteita.

Kunta voi hankkia oman palvelutuotannon edellyttämän omaisuuden ja muut tuotantovälineet, joko ostamalla, hallitsemalla niitä yhdessä muiden toimijoiden kanssa tai vuokraamalla ne. Jos kunta tuottaa palvelut yhteistyönä muiden kuntien tai yksityisen sektorin kanssa, yhteistyöstä sovittaessa on sovittava myös siitä, kuka omistaa palvelutuotannon edellyttämän omaisuuden ja tuotantovälineet ja miten omaisuudesta aiheutuvat kustannukset, vastuut, riskit sekä mahdollisesti tuotot yhteistyökumppaneiden kanssa jaetaan.

Riippuu paikallisista olosuhteista ja markkinoiden toimivuudesta minkä verran kunnalla on mahdollisuuksia hankkia tuotantovälineitä käyttöönsä muuten kuin suoraan omistamalla. Esimerkiksi tehokkaan maapolitiikan toteuttamisen edellytyksenä on usein vahva maan omistus. Eri tilanteissa on kuitenkin kartoitettava mahdollisuudet toteuttaa maapolitiikkaa esimerkiksi kaavoitussopimusten avulla ja selvitettävä erilaisia vaihtoehtoja hankkia toimitiloja kunnan käyttöön.

Riippuu toiminnan luonteesta, miten kunta palvelutuotantonsa organisoii. Verorahoitteisiin palveluihin, joita on vaikea tuotteistaa ja hinnoitella, soveltuu perinteinen bruttobudjetoitu yksikkö. Jos palvelutuotannon vaatimat investoinnit rahoitetaan budjettivaroilla, mutta käyttömenot ulkoisilla tai sisäisillä maksuilla, soveltuu toimintamuodoksi nettobudjetoitu yksikkö. Milloin toiminta on tarkoitettu rahoittamaan kokonaan, investoinnit mukaan lukien, myyntituloilla, soveltuu toimintamuodoksi kunnan liikelaitos tai kunnan omistama yhtiö. Kun yksikkö toimii kilpailuilla markkinoilla, yksikköä koskee kuntalaissa säädetty yhtiöttämismahdollisuus.

2.3.1 Yhteiskuntavastuuta koskevat tavoitteet

Kuntalaki edellyttää, että kunta järjestää palvelut asukkailleen taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla. Myös yhteisöjen toiminnan vastuullisuuteen liittyvät odotukset ovat kasvaneet huomattavasti viime vuosina. Suomi on mm. sitoutunut kestävä kehityksen tavoitteisiin (Sustainable Development Goals). Tarkoituksena on kääntää globaali kehitys uralle, jossa ihmisten hyvinvointi ja ihmisoikeudet, taloudellinen vauraus ja yhteiskuntien vauraus turvataan ympäristön kannalta kestävällä tavalla. Yhteiskunnan eri toimijoiden, mukaan lukien kuntien ja niiden tytäryhteisöjen, odotetaan huomioivan kestävä kehityksen toiminnassaan. Kunnilla ja kuntakonserneilla on avainrooli YK:n kestävä kehityksen tavoitteiden edistämässä ja saavuttamisessa, ja Agenda 2030 viitoittaa kunnissa ja kuntakonserneissa tehtävää kestävä kehityksen edistämistyötä. Agenda sisältää 17 erilaista tavoitetta, jotka käsittelevät kestävä kehitystä.



Kuntien toiminta kytkeytyy kestävä kehityksen tavoitteiden laajaan kirjoon monella eri sektorilla ja tasolla, esimerkiksi koulutus- ja kasvatuspalveluiden sekä jätehuollon, energian, puhtaan veden, liikenteen ja asumisen palveluiden järjestämisessä. Kestävä kehityksen tavoitteiden asettamisen ei tulisi kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden suunnittelusta erillinen prosessi, vaan se tulisi huomioida osana kuntastrategiassa ja talousarviossa kunnalle ja kuntakonsernille asetettavia tavoitteita. Omistajapoliittisissa linjauksissa voidaan edellyttää, että konserniin kuuluvat tytäryhteisöt kantavat yhteiskuntavastuunsa ja integroivat yhteiskuntavastuun kiinteäksi osaksi liiketoimintaansa, asettavat itselleen eri näkökulmista yhteiskuntavastuuta koskevia tavoitteita ja raportoivat niistä säännöllisesti omistajalleen. Myös kunta voi asettaa

tytäryhteisölle koko kuntakonsernin vastuullisuuden toteutumista tukevia tavoitteita. Tavoitteiden asetannan tukena voidaan käyttää Kuntaliiton verkostoprojektin tuloksena laadittua työkirjaa, jossa kuvattu SDG-analyysiprosessi on kaupunkien, kuntien ja muiden organisaatioiden tarpeisiin kehitetty vuorovai-
kutteinen työpajamenetelmä.

Myös kirjanpitolaki edellyttää, että yleisen edun kannalta merkittävän suuri yhteisö, jonka työntekijämäärä tilikauden aikana on keskimäärin yli 500 henkilöä, sisällyttää toimintakertomukseen selvityksen myös muista kuin taloudellisista tiedoista. Selvityksessä on oltava ainakin tiedot siitä, miten kirjanpitovelvollinen huolehtii ympäristöasioista, sosiaalisista asioista ja henkilöstöasioista, ihmisoikeuksien kunnioittamisesta ja korruption ja lahjonnan torjunnasta. Vastaavan sisältöiset raportointivelvoitteet koskevat myös kuntien toimintakertomusta (Kirjanpitolautakunnan yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta). Edellä mainituista asioista tulee raportoida kaikissa kunnissa.

Yritykset ovat tähän asti voineet vaikuttaa itse siihen, mitkä ovat juuri omalle yritykselle keskeisimpiä kirjanpitolain perusteella raportoitavia asioita. Jo hyväksytty kestävyysraportointidirektiivi (Corporate Sustainability Reporting Directive, CSRD) asettaa vastuullisuusraportoinnille merkittäviä uusia vaatimuksia ja laajentaa raportoivien yritysten joukkoa. Raportoinnin konkreettisemmän sisällön määrittelee kestävyysraportoinnin standardi (ESRS, European Sustainability Reporting Standards).

2.3.2 Palvelutuotannon käytössä olevalle omaisuudelle asetettavat tavoitteet

Valtaosa kunnan omaisuudesta toimii kunnan palvelutuotannon suoranaisena tuotantovälineenä. Esimerkiksi kunnan toimitiloja, verkostoja ja muita tuotantovälineitä käytetään suurimmalta osin välittömästi palvelutuotantoon.

Verorahoitteen toiminnan käytössä olevalle pääomalle ei varsinaista taloudellista tuottovaatimusta voida asettaa. Oman toiminnan kustannuksissa on kuitenkin otettava huomioon aina myös pääoman hinta ja siitä aiheutuvat kustannukset. Tällaisen omaisuuden käytön tehokkuutta onkin arvioitava edullisuusvertailujen ja erilaisten toimintamallien vaihtoehtoiskustannusten avulla. Omaisuuden käytölle asetettavat muut kuin taloudelliset tavoitteet voivat liittyä esimerkiksi palvelujen saatavuuteen ja laatuun. Maksurahoitteen palvelutuotannon käytössä olevalle omaisuudelle luonnollinen tuottovaatimus on sitoutuneelle pääomalle saatava korko.

2.3.3 Toiminnan kehittämistä koskeville välineille asetettavat tavoitteet

Omistaminen on kunnalle myös keino ohjata ja tukea kunnan kehitystä. Selkeimmin tällaisia tavoitteita liittyy kunnan maan omistukseen ja maapolitiikkaan. Maaomaisuuden ohella kunnan kehittämisen välineitä ovat sijoitukset elinkeinojen kehittämiseen, työllisyyttä tukeviin tai asukkaiden viihtyvyyttä lisääviin kohteisiin. Esimerkkejä tällaisista sijoituksista voivat olla toimitila- ja asuntorakentaminen tai vaikkapa panostus teknisiin verkostoihin taikka välitön mukanaolo yritystoiminnassa.

Tällaisille omaisuuserille asetettavat tavoitteet kohdistuvat usein kunnan väestökehitykseen, työllisyyteen ja muihin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin. Keinot näiden tavoitteiden saavuttamiseksi saattavat muuttua hyvinkin nopeasti. Kunnan omistajapolitiikan on kyettävä reagoimaan tällaisiin muutoksiin.

2.3.4 Sijoitustoiminnalle asetettavat tavoitteet

Valtuusto päättää kuntalain 14 §:n mukaan kunnan varallisuuden hoidon sekä rahoitus- ja sijoitustoiminnan perusteista. Valtuuston hyväksymät periaatteet tulee ottaa huomioon omistajapoliittisten linjausten laadinnassa.

Sijoitukset kuntayhtymiin ja muihin yhteisöihin palvelevat suoraan kunnan vastuulla olevaa palvelutuotantoa tai kunnan kehittämistä. Kunnan toimintaan sijoittaminen on toimialasijoittamista. Tällaiset sijoitukset ovat perus-, osake- tai osuuspääomasijoituksia kuntayhtymiin osakeyhtiöihin tai osuuskuntiin, antolainoja tällaisille yhteisöille tai rahoitusosuuksia nimettyihin investointikohteisiin tai hankkeisiin.

Sijoitukset toimivat luonteensa mukaisesti kunnan palvelutuotannon tai kehittämisen välineenä ja niille asetettavat tavoitteet ovat sen mukaisia. Tällaisten sijoitusten tarkoitus voi olla myös peruskunnan taseen keventäminen siirtämällä kiinteistöjä, muita tuotantovälineitä ja myös velkoja kunnalta jonkun kirjanpitovelvollisen omistukseen ja vastuulle. Etenkin maksurahoitteista toimintaa harjoitaviin yhteisöihin tehdyille sijoituksille voidaan asettaa sijoituksen määrään nähden kohtuullinen tuottovaatimus.

Kassavarojen sijoittamisella pyritään saamaan mahdollisimman korkeata tuottoa ottaen huomioon tuotto-odotusten kasvuun yleensä liittyvä riskin lisääntyminen. Sijoitettavilla kassavaroilla tarkoitetaan kassaylijäämää, joka ei ole sidottu maksuliikenteen ylläpitoon. Kassavarojen sijoittamista arvioidaan tällöin ensisijaisesti taloudellisen tuloksen ja maksuvalmiuden ylläpitämisen kannalta.

Kuntalain valtuustoa koskevassa tehtäväsäännöksessä (14§) otetaan kantaa nimenomaan kassavarojen sijoittamiseen.

Sijoitusten rahoittaminen lainanotolla voi tulla kysymykseen vain toimialaan liittyvissä sijoituksissa. Lainan ottaminen kassaylijäämän lisäämiseksi ei kuulu kunnan tehtäviin, vaikka se yksittäistapauksessa saattaisi vaikuttaa liiketaloudellisesti kannattavalta toimelta.

Katso myös Kuntaliiton julkaisema opas: Kunnan ja kuntayhtymän varallisuuden hoito, sijoitustoiminta ja niiden perusteista päättäminen, 2016.

2.3.5 Yhteisökohtaiset tavoitteet

Kunta määrittelee strategisten päämäärien perusteella tarkoituksenmukaisimman toiminnan järjestämistavan, joita voi olla peruskunta, liikelaitos, osakeyhtiö, osakkuusyhtiö, kuntayhtymä tai säätiö. Periaatteissa voidaan päättää yleisistä linjauksista eri vaihtoehtojen valitsemiseksi.

Tämän lisäksi kunnan tulee määritellä kunkin konserniyhteisön asema kunnan palvelutuotannon järjestämisessä ja kuntastrategian toteuttamisessa sekä asettaa yhteisölle pitkän tähtäimen tavoitteet, jotka voidaan konkretisoida talousarviossa asetettavina vuosikohtaisina tavoitteina. Kunnan asettamien tavoitteiden huomioimisesta tytäryhteisön omissa liiketoimintasuunnitelmissa ja tavoitteiden toteutumisen raportoimisesta voi olla määräykset myös konserniohjeessa. Konsernijohdon tulee omistajaohjauksen ja eri vuorovaikutuksen keinoin viestiä yhtiöitä koskevat talouden ja toiminnan tavoitteet tytäryhteisöille, jotta ne voivat toiminnassaan edistää kuntastrategiassa ja talousarviossa sille asetettujen tavoitteiden toteutumista. Yhteisön tulee siten omaa strategiaa ja liiketoimintasuunnitelmaa laatiessa ottaa huomioon kuntastrategiassa yhteisölle asetetut tavoitteet. Aktiiviseen omistajaohjaukseen kuuluu aktiivinen vuoropuhelu tytäryhteisön kanssa yhteisön tavoitteista ja odotuksista jo ennen lopullisten tavoitteiden asettamista jo valmisteluvaiheessa.

Yhteisökohtaisissa periaatteissa voidaan määritellä esimerkiksi:

- mitä kunta omistaa
- miksi kunta on omistajana yhteisössä
- millaisia tavoitteita omistukselle asetetaan pitkällä aikavälillä
- kuka yhteisön omaisuuden arvon säilymisestä ja käytöstä vastaa
- miten omaisuuden hallinnan johtaminen ja raportointi on järjestetty (ml. mitä tietoja eri yhteisöjen tulee raportoida)
- millaista osaamista yhteisön hallituksen jäsenillä tulisi olla.

2.4 Omaisuuden arvon säilyttäminen ja lisääminen

Kunnan omaisuuden hoidon lähtökohtana on omaisuuden arvon, kunnan ja käyttökelpoisuuden säilyttäminen ja se, että tuotantovälineet vastaavat kulloinkin ajan tarpeita. Etenkin kunnan kiinteistökannan ja kunnallisteknisten verkostojen peruskorjausten laiminlyönti on epätaloudellista ja vaarantaa kuntalaisten tarpeita vastaavan palvelutuotannon kannattavuuden.

Omaisuuden arvon säilyttäminen edellyttää asiantuntevaa arviota eri omaisuus-erien arvosta, kunnosta ja peruskorjaustarpeesta sekä tehokkaasta käytöstä. Kunnalla on oltava tämän vuoksi ammattitaitosta henkilökuntaa hoitamaan omaisuutta tai omaisuuden hoidossa on käytettävä apuna ulkopuolista asiantuntemusta.

Omaisuuden arvon säilyttäminen edellyttää myös linjausta investointien rahoituksen järjestämisestä. Linjaukset voivat koskea esimerkiksi yksiköiden vastuuta rahoituksessa, tuotteiden hinnoitteluperiaatteita tai sisäisten vuokrien käyttöä ja tasoa.

2.5 Omaisuudesta luopuminen

Kunnan on hankittava tarvitsemansa tuotantovälineet käyttöönsä kokonaistaloudellisesti edullisimmalla tavalla. Omistuksia on arvioitava säännöllisesti. Jos omistetusta omaisuudesta aiheutuvat kustannukset ovat pitkällä aikavälillä vastaavien tuotantovälineiden todellisia vuokratukustannuksia korkeammat, on omistuksesta luopumista ja vuokrauksen lisäämistä harkittava.

Tuotantovälineiden omistuksesta luovuttaessa on aina varmistettava niiden saatavuus tarvittaessa. Luonnollisesti myös sellaisesta omaisuudesta ja sellaisista tytär- tai muiden yhteisöjen omistuksista, jotka eivät palvele kunnan toimintaa tai strategisia tavoitteita, on pyrittävä luopumaan. Luopumisen

vaihtoehtona on aina selvitettävä mahdollisuus kehittää kulloinkin tarkasteltavana olevaa toimintaa siten, että se vastaa kunnan tarpeita.

Kun kunta luopuu omaisuudestaan tai omistuksistaan, on ratkaistava, miten luopuminen vaikuttaa kunnan palvelutuotantoon ja miten palvelut turvataan tulevaisuudessa kuntalaisille. Jos omaisuudesta ja omistuksista luopuminen merkitsee myös palvelutuotannon siirtymistä kunnalta muille toimijoille, on palvelujen turvaamisen kuntalaisille oltava korostetusti esillä asiaa ratkaistaessa. Samassa yhteydessä on varmistettava myös kunnan tosiasialliset mahdollisuudet huolehtia sille valmiuslaissa ja erityislaeissa säädetyistä varautumisvelvoitteista.

Omaisuudesta luovuttaessa on lähtökohtana oltava vapautuvan pääoman entistä tehokkaampi käyttö. Kun omaisuudesta luovutaan, on omaisuuden arvo tällöin siitä saatava myyntihinta, joka saattaa poiketa huomattavastikin sen tasearvosta joko ylös- tai alaspäin. Myyntitilanteessa on käytettävä hyväksi myös mahdollisuudet kehittää toimintoja ja tuotantovälineitä mahdollisia ostajia kiinnostaviksi ja näin nostaa niiden arvoa.

3 Omistajapoliittisten linjausten lähtötiedot ja niiden laatimista varten tehtävät perusselvitykset

3.1 Omaisuuden kartoitus

Linjausten lähtötietona on kunnan omaisuus sekä arvio siitä, miten omaisuus palvelee kunnan nykyistä ja erityisesti tulevaa palvelutuotantorakennetta sekä kuntastrategian toteuttamista.

Kartoitusta varten omaisuus voidaan ryhmitellä esimerkiksi seuraavasti:

- **Maaomaisuus**, johon kuuluu kunnan raakamaa, tontit, metsät, maatalousmaa, kadut, puistot ja muut yleiset alueet
- **Tuotantovälineet**, joihin kuuluvat kunnan palvelutuotannossa käytetyt rakennukset, kiinteät rakenteet ja laitteet sekä koneet ja kalusto
- **Sijoitusomaisuus**, jonka merkittävimpiä eriä ovat kunnan omistamat osakkeet ja osuudet sekä lainasaamiset.

Kunnan koko omaisuuden kartoitus yhdellä kertaa on raskas ja työtä vaativa tehtävä. Tämän vuoksi kartoitus on suositeltavaa aloittaa merkittävimmistä omaisuuseristä, joita ovat usein rakennukset sekä maa ja vesialueet. Useissa kunnissa myös sijoitukset tytä- ja muihin yhteisöihin ovat omistajapoliittisesti erittäin merkittäviä.

Kunnan taseessa ja sen liitetiedoissa esitettyjen pysyvien vastaavien ja niihin sitoutuneen pääoman kohdentaminen eri toimialoille mahdollistaa pääomakustannusten kohdentamisen palveluille.

Omaisuu­den kartoituksen yhteydessä määritellään, omaisuuden arvo, sen merkitys kunnan palvelutuotannolle ja se, miten omaisuus palvelee sen käytölle asetettuja tavoitteita ja kuka omaisuuden käytöstä vastaa.

Kartoituksen lähtökohtana on kunnan pysyvien vastaavien kirjanpito ja omaisuuserien hankintahintaan perustuva tasearvo.

3.1.1 Omaisuu­den arvo

Vaikka arvonmää­rityksen lähtökohtana on omaisuuserien tasearvo, tarkoituk­senmukaiseen arvostusperiaatteeseen vaikuttaa kuitenkin päätöksentekoti­lanne, jonka tueksi arvoa määritellään.

Yleisesti käytettyjä arvostusperusteista ja niiden avulla laskettuja arvoja ovat:

1. **Tasearvo**, joka lasketaan vähentämällä omaisuuden hankintahinnasta sen käyttöikää vastaavat suunnitelman mukaiset poistot.
2. **Käypä arvo**, joka lasketaan vähentämällä omaisuuden laskentahetken uushankintahinnasta sen käyttöikää vastaavat suunnitelman mukaiset poistot.
3. **Markkina-arvo**, joka vastaa omaisuuden myynnistä laskentahetkellä todennäköisesti saatavaa hintaa.
4. **Tuottoarvo** lasketaan diskonttaamalla omaisuuden käytöstä tulevai­suudessa saatavat tuotot laskentahetkeen.

Palvelutuotannossa käytettävien tuotantovälineiden arvo on yleensä niiden ta­searvon mukainen käyttöarvo. Etenkin kunnan myymien maksullisten palvelui­den kustannus- ja hinnoittelulaskelmissa saattaa olla perusteltua käyttää omai­suuserien arvona niiden käypää arvoa. Myös sisäisen hinnoittelun lähtökohdaksi soveltuu monessa tapauksessa käypä arvo.

Sijoitusomaisuuden ja tuotantovälineiden arvostusperusteeksi soveltuu tuotto­arvo esimerkiksi silloin, kun ollaan arvioimassa liiketoiminnasta kunnalle tu­loutettavaa kohtuullista tuottoa. Tällaista omaisuutta ovat muun muassa kun­nan omistamat energiayhtiön osakkeet tai voimalaitokset.

Jos kunta harkitsee joistakin omaisuuseristä luopumista, omaisuus on arvostet­tava todennäköiseen luovutusarvoon eli markkina-arvoon, joka voi olla markki­natilanteesta riippuen merkittävästi tasearvoa alhaisempi tai korkeampi. Tällai­sisissa tilanteissa on huomioitava myös omaisuuden tai toiminnan saneeraus­mahdollisuus ja sen vaikutus markkina-arvoon.

3.1.2 Omaisuuserän merkitys kunnan palvelutuotannolle

Kunnan palvelutuotantoa varten on oltava käytettävissä toiminnan vaatimat tuotantovälineet. Omaisuutta hankkiessaan kunta on asettanut sen käytölle tavoitteita. Tavoitteita voidaan asettaa myös kuntastrategian sekä taloussuunnitelman ja –arvion hyväksymisen yhteydessä. Kunnan on jatkuvasti seurattava tavoitteiden ajanmukaisuutta ja sitä, miten omaisuus ja sen käyttö palvelee nykyisissä olosuhteissa näitä tavoitteita.

Kunnan pääomaa on tuotantovälineiden lisäksi sitoutuneena kunnan kehittämisen kannalta tärkeisiin strategisiin kohteisiin tai pääoma on sijoitettu pääasiassa tulonhankintatarkoituksessa. Kunnan on perusteltua omaisuuserittäin ja otella käytössään oleva omaisuus kunnan palvelutuotantoon liittyvään, tuloa tuottavaan ja välillisesti kunnan kehitystä tukevaan omaisuuteen sekä arvioitava omaisuuden tuleva käyttö. Välillisesti kunnan kehitystä tukevalla omistuksella voi olla merkitystä esimerkiksi kunnassa toimivien yritysten toimintaedellytyksille tai työllisyydelle kunnan alueella.

Omistajapoliittisia periaatteita laadittaessa on arvioitava miten tehokkaassa käytössä tuotantovälineet ovat, tuottaako sijoitusomaisuus tai maksulliseen palvelutoimintaan sitoutunut pääoma odotetusti ja palvelevatko tehdyt strategiset sijoitukset vielä kunnan kehitystä.

3.2 Pääoman käytön tehostamismahdollisuudet

Kunnan pääoman käyttöä voidaan tehostaa ja tuottavuutta parantaa kunnan omassa toiminnassa tai ottamalla käyttöön sellaisia uusia toimintatapoja, joiden yhteydessä voidaan siirtää kunnan pääomia entistä tehokkaampaan käyttöön. Tehokas pääoman käyttö tuo kunnalle säästöjä ja useasti johtaa lisäksi käyttökustannusten laskuun sekä palvelujen paranemiseen. Uusien toimintatapojen vertailu kunnan omaan toimintaan edellyttää kattavaa kustannuslaskentaa ja kustannustietoisuutta, jolloin on huomioitava sekä vaihtoehtoisista toimintatavoista aiheutuvat käyttökustannukset että niiden tasevaikutukset ja pääomakustannukset.

3.2.1 Oman toiminnan ja osaamisen parantaminen

Oman toiminnan kehittäminen on ensisijainen kunnan toiminnan tehostamiskeino. Uusien toimintatapojen ja omistusjärjestelyjen käyttöönoton edellytyksenä on kunnan osaava ja tehtäviinsä motivoitunut henkilöstö. Kunnan on huolehdittava henkilöstön koulutuksesta ja uudenlaisten toimintamallien vaatiman asiantuntemuksen hankkimisesta kunnan palvelukseen tai käyttöön.

Jotta kunnan palvelutuotanto vastaisi kuntalaisten odotuksia ja olisi kilpailukyistä markkinoilla olevan tarjonnan kanssa, kunnan on taattava palvelujen haluttu laatu ja tuotettava palvelut kustannustehokkaasti. Tämä tarkoittaa esimerkiksi toimitilojen, vuokrattavien asuntojen, liikuntapaikkojen sekä katujen ja yleisten alueiden laadusta huolehtimisesta. Kunnan on osoitettava tavoittelemansa laadun ylläpitämiseen tarvittavat varat ja muut resurssit.

Kunnan toimintojen eriyttäminen omiksi taseyksiköikseen tai erillisiksi liikelaitoksiksi tuo jatkuvuutta toimintaan. Samalla se yhdessä palvelujen tuotteistamisen kanssa lisää läpinäkyvyyttä ja helpottaa sekä ulkoista että sisäistä hinnoittelua.

3.2.2 Kunnan tuotantovälineiden käytön tehostaminen

Kunnan on jatkuvasti arvioitava toimintatapojaan ja sitä, ovatko kunnan tuotantovälineet tehokkaassa käytössä. Tämä arviointi edellyttää jatkuvaa vaihtoehtoisten toimintatapojen kartoitusta ja markkinoiden seuranta.

Kuntalaisten odotukset ja vaatimukset palvelujen suhteen muuttuvat ajan mukana. Omistajapoliittisten linjausten pohjaksi ei riitä näkemys omaisuuden soveltuvuudesta tämän päivän tarpeisiin, vaan olennaista on arvio siitä, millaisia ja minkä laatuista palveluja kuntalaiset tulevaisuudessa tarvitsevat ja pystyykö nykyinen tuotantokoneisto vastaamaan näihin odotuksiin.

Kunnan on perusteltua selvittää kunnan omalle palvelutuotannolle 10–15 vuoden aikajänteellä vaihtoehtoiset toimintamallit ja niiden kustannukset ja muut resurssitarpeet. Uusien toimintatapojen käyttöönotto saattaa olla yksi tapa tehostaa pääoman käyttöä. Tällaisia vaihtoehtoisia toimintamalleja ovat muun muassa yhteistyö kuntien tai kuntien ja yksityisen sektorin kanssa, erilaiset elinkaarimallit, ulkopuoliselle yritykselle annettava toimilupa, ostopalvelut, palvelusetelit, tilojen ja laitteiden vuokraus, yksityistäminen, kunnan tukema vapaaehtois- tai omaistyö ja harrastus- ja vapaaehtois pohjaisten toimijoiden tukeminen avustuksin.