



Lainsäädännöllinen näkökulmaa kunnan rooliin elinkeinopolitiikan edistäjänä



Eelis Paukku & Essi Puhakainen

Tiivistelmä

Tässä artikkelissa tarkastelemme kunnan roolia paikallisen elinkeinopolitiikan edistäjänä lainsäädännön näkökulmasta. Kuntien mahdollisuuksia toimia elinkeinoelämässä tai elinkeinoelämän kanssa on rajoitettu merkittävästi 1990-luvulta eteenpäin. Syinä tähän ovat olleet usein EU:n edellyttämät sääntelymuutokset, mutta monilta osin myös sisäpoliittiset syyt. Artikkelissa käsittelemme kunnan toimialaa, kuntalain säännöksiä kunnan toiminnasta markkinoilla, EU:n ja kansallista valtiontukisääntelyä sekä julkisia hankintoja. Artikkelin yksi keskeinen tutkimustulos on, että Suomessa on implementoitu EU:n valtiontukisääntelyä usein tarpeettoman pitkälle menevillä keinoilla, mitä on perusteltu selkeydellä ja informatiivisuudella.

Avainsanat:

Kunnan toimiala, valtiontuet, julkiset hankinnat

Abstract

In this article, we examine the role of the municipality as a promoter of local economic policy from the perspective of legislation. The opportunities for municipalities to operate in business life or with business life have been significantly limited from the 1990s onwards. The reasons for this have often been regulatory changes required by the EU, but in many respects also internal political reasons. In the article, we discuss the municipality's industry, the provisions of the Municipal Act on the municipality's operation in the market, EU and national state aid regulation, and public procurement. One key research result of the article is that the EU's state aid regulation has been implemented in Finland often with unnecessarily far-reaching means, which is justified by clarity and informativeness.

Keywords:

communal competence, state aid, public procurement

Johdanto

Kunnan toiminnan ydinaluetta on luoda edellytyksiä elinkeinoelämän edellytysten parantamiseksi ja turvaamiseksi (Harjula & Prättälä 2019, luku I.2.7§.3). Kuntalain (410/2015) 1 §:n mukaisesti ”*kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa*”. Kunnan rooli yksityisillä markkinoilla on ollut suurimman osan itsenäisyyden ajasta hyvinkin vapaata, ja esimerkiksi vuoden 1995 kuntalakiin (365/1995) ei vielä sisältynyt lainkaan säännöksiä kunnan toiminnasta yksityisillä markkinoilla. Näitä säännöksiä lisättiin kuitenkin ajan kuluessa kuntia koskevaan lainsäädäntöön, ja samanaikaisesti EU:sta lähtöisin olevat säännökset asettivat lisää rajoituksia sille, miten kunta voi toimia yksityisillä markkinoilla tai markkinaosapuolten kanssa. Nämä suhteellisen tuoreet säännökset ovat luoneet hyvinkin rajoittavan kehikon sille, miten kunta voi osallistua elinkeinoelämän kehittämiseen alueellaan.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella lainsäädäntöä, joka rajoittaa kunnan osallistumista elinkeinoelämään. Normien hyödyllisyyttä tarkastellaan normien tavoitteiden näkökulmasta sekä muun kuntia koskevan sääntelyn näkökulmasta. Tässä tutkimuksessa on yksi tutkimuskysymys: Miten kunnan toimintaa elinkeinoelämän edistäjänä on rajoitettu kunnan toimialan, valtioneuvoston sääntelyn ja julkisten hankintojen näkökulmasta? Elinkeinoelämän edistämisellä tarkoitamme erilaisia toimia, jotka kunnan näkökulmasta voidaan nähdä kunnassa toimivia yrityksiä sekä elinkeinotoimintaa kokonaisuutena palvelevina. Näillä keinoilla pyritään tyypillisesti lisäämään ainakin työllisyyttä ja jossain määrin myös verokertymää. Keinoja voidaan kohdentaa jo kunnassa toimiviin yrityksiin tai kuntaan sijoittautumista harkitseviin yrityksiin.

Tutkimus asemoituu kahteen eri tutkimuskenttään. Toisaalta tutkimus liittyy kuntien toimialaa tarkastelemaan tutkimustraditioon, tai ainakin hyödyntää sitä. Tästä tutkimustraditiosta on olemassa useita väitöskirjoja, tuoreimpana merkittävänä Matti Muukkosen väitöskirja (2022). Tutkimuksen pääasiallinen kontribuutio liittyy kuitenkin kuntalain yksittäisten normien tarkasteluun. Tällaista tutkimusta on aikaisemmin tehty oikeustieteen piirissä erilaisissa huomattavasti rajatummissa esityksissä.

Tutkimus on pääasiassa käytännön lainopin alaan kuuluvaa tutkimusta, jolla kuvataan ja selvennetään sääntelyn sisältöä (Aarnio 2011, 104–105). Tutkimuksen tavoiteltu kontribuutio on pääasiassa akateeminen ja tiedeyhteisön tarkoituksia palveleva, mutta tutkimuksen tuloksia voidaan hyödyntää myös tulevassa lainvalmistelussa ja lainsäädännön kehittämisessä. Tutkimuksen yksi keskeinen osa rakentuu kuntalain ja sen taustalla olevan EU-lainsäädännön kriittiseen ristitarkasteluun, jossa arvioidaan, rajoittavatko kuntalain säännökset kunnan toimintaa enemmän, kuin EU-lainsäädännön perusteella olisi tarpeellista. Tutkimus jakautuu neljään pääluvukseen. Johdantoa seuraavassa pääluvussa kaksi käsittelemme kunnan toimintaa markkinaosapuolena. Luvussa kolme käsittelemme kunnan ja elinkeinoelämän välistä vuorovaikutusta, erityisesti valtioneuvostojen ja julkisten näkökulmasta. Luku neljä sisältää johtopäätöksen ja keskustelun.

Kunnan toiminta markkinaosapuolena

Kunnan toimiala ja mahdollisuus toimia markkinoilla

Kunnan mahdollisuus toimia yksityisillä markkinoilla on ollut oikeudellisesti tulkinnanvarainen seikka jo pitkään. Kunnan toiminta elinkeinoelämän kanssa ja osana elinkeinoelämää on perinteisesti kuulunut laajalti kunnan yleiseen toimialaan. Kunnan toimiala on määritetty avoimesti jo 1700- ja 1800-lukujen asetuksissa ja vuoden 1948 kunnallislaissa (642/1948) (Hannus, Niemi & Hallberg 2009, 52). Kunnan toimialaa ei koskaan ole säännelty tarkasti, vaan se on ollut aina yleislausekkeen muodossa, vaikkakin sen sisältö on vaihdellut (Harjula & Prättälä 2015, 161). Nykyisessä kuntalaissa (410/2015) yleislauseke on 7 §:ssä muotoa: ”*Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetty tehtävät.*” Pykälässä mai-

nittu ”itsehallinnon nojalla” on merkityksellinen osa säännöstä, koska sillä viitataan perustuslain (731/1999) 121 §:ssä turvattuun kunnan asukkaiden itsehallintoon sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3 artiklan mukaiseen itsehallintoon, johon kuuluu oikeus hoitaa huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti (Harjula & Prättälä 2015, 163–164) [1]. Kunnallinen itsehallinto onkin keskeinen kunnan toimialaan vaikuttava tekijä, ja itsehallinto mahdollistaa kunnille yleisen toimialan nojalla harjoitettavan toiminnan, mistä ei erikseen säädetä lainsäädännössä. Tämän on tulkittu tarkoittavan laajaa mahdollisuutta ottaa hoitaakseen erilaisia tehtäviä kuntalaisten hyväksi (Hernetkoski 2023, 6). Toisaalta kunnan on tullut ottaa huomioon myös *toissijaisuusperiaate*, eli kunnan ei ole tullut ottaa hoitaakseen sellaisia tehtäviä, joita yksityiset tahot ovat voineet hoitaa tehokkaammin (Harjula & Prättälä 2019, luku I.2.7§.2.4). Tämän periaatteen nojalla tehdyt rajanvedot ovat tosin eläneet yhteiskunnallisen ja taloudellisen kehityksen mukana (Hernetkoski 2023, 8).

Kunnan yleistä toimialaa ei ole säännelty erillisellä lainsäädännöllä, vaan se on määräytynyt oikeuskäytännön ja -kirjallisuuden kautta, joissa perusteina käytettiin muun muassa historiallista kuntia ohjaavaa sääntelyä, saksalaista ja pohjoismaista kunnallisoikeutta ja myös yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita (Harjula & Prättälä 2019, luku I.2.7§.1). Aiheesta on tehty useita väitöskirjoja sekä aiemman että nykyisen kuntalain aikana (Korte 2020). Kunnan toimialaa on tulkittu kuntalain 1 §:n tavoitesäännöksen näkökulmasta: kunnan tehtävä on edistää alueensa elinvoimaa, minkä vuoksi elinvoiman edistämisen tulee kuulua kunnan tehtäviin (Hernetkoski 2023, 4). Kunnan yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät ovat perinteisesti olleet julkisen vallan käytön ulkopuolella tai ainakin ulkokehällä, minkä vuoksi kunnilla on ollut laaja harkintavalta yleiseen toimialaan kuuluvien tehtävien järjestämisestä (Korte 2020, 109–110).

Jos kunnan toimialan määräytyminen tahdotaan karkeasti yksinkertaistaa, voidaan todeta, että käytännössä kunnan toimiala eli mahdollisuus toimia yksityisillä markkinoilla on kuitenkin määräytynyt sen mukaan, mitä asioita kuntien kulloinkin vallitsevien yhteiskunnallisten ja oikeudellisten käsitysten mukaan on katsottu voivan hoitaa (Hannus, Niemi & Hallberg 2009, 52). Elinkeinoelämään osallistumista on hyväksytty laajalti, kunhan se on palvellut kuntalaisia jollain tavalla ja yksityiset tahot eivät ole hoitaneet kyseistä tehtävää (Harjula & Prättälä 2015, 177–179). Kunnat ovatkin perinteisesti harjoittaneet vesi- ja energiahuoltoliiketoimintaa, toimittolajien vuokrausta ja infrastruktuuripalveluita (HE 32/2013 vp, 8–9).

Varhaiset velvoitteet - kirjanpidollinen eriyttäminen ja yhtiöittäminen

Pelkästään voitontuottamistarkoituksessa harjoitettu toiminta sekä teollinen ja kaupallinen toiminta on perinteisesti katsottu kunnan toimialaan kuulumattomaksi (Hannus, Niemi & Hallberg 2009, 63). Kunta ei myöskään ole lähtökohtaisesti voinut harjoittaa elinkeinotoimintaa kuntarajojensa ulkopuolella (Hernetkoski 2023, 8). Tästä on kuitenkin toisinaan poikettu lainsäädännöllä. Vuoden 2000 maakaasumarkkinalaissa kunnille annettiin 9:1:n sääntelyllä erityinen oikeus harjoittaa maakaasumarkkinatoimintaa myös kuntarajojen ulkopuolella, jotta kunnan harjoittama toiminta ei muodostuisi ongelmaksi kuntalain sääntelyn kanssa (HE 134/1999 vp, 38). Säännös siirrettiin sellaisenaan vuoden 2017 maakaasumarkkinalakiin (587/2017).

Kunnilta oli jo aiemmin edellytetty sähkö-, vesi- ja maakaasuliiketoimintojen kirjanpidollista eriyttämistä muusta kunnasta. Tätä koskeva sääntely oli sähkömarkkinalain (386/1995) 30–32 §:issä, vuoden 2000 maakaasumarkkinalain (508/2000) 5:3–5:5 §:issä ja vesihuoltolain (119/2001) 20 §:ssä. Sähkömarkkinalakiin sääntely lisättiin, koska kunnat olivat käyttäneet monopoliasemassa olevaa verkkotoimintaa piiloverotuksen välineenä ja kunta oli markkinatoimijan erityisasemassa verotusoikeuden vuoksi. Käytännössä perustelut rakentuivatkin sen varaan, että kunnassa toimivia sähkönkäyttäjii suojattaisiin piiloverotukselta (HE 138/1994 vp, 25–26). Maakaasumarkkinalain osalta eriyttämistä ei juurikaan perusteltu erikseen, sen vain todettiin selkeyttävän kunnan ja liiketoimintaa harjoittavan välisen laitoksen suhdetta, ja tuomaan esiin kunnan monopolitoimin-

nasta keräämään tuoton (HE 134/1999 vp, 34–35). Vesihuoltolakia säädettäessä taas eriyttämismääräyksiä perusteltiin määrävällä markkina-asetmalla ja sillä, että viranomaisten tulisi kyetä arvioimaan vesihuollosta perittävien maksujen kustannusvastaavuutta ja kohtuullisuutta, jotta määrävällä markkina-asetmaa ei väärinkäytettäisi (HE 85/2000 vp, 34–35).

Tämä yleislausekkeen varaan rakentunut kuntien toimintaa markkinoilla ohjaava sääntely täsmentyi huomattavasti 2010-luvulla. Vuoden 2015 kuntalakiin lisättiin kokonainen luku otsikolla ”kunnan toiminta markkinoilla”. Kunnan toiminnan sääntely markkinoilla alkoi kuitenkin jo aiemmin, vuoden 1995 kuntalakiin tehdyillä muutoksilla. Merkittävin näistä oli vuoden 2013 muutoksella lisätty kuntalakiin lisätty 1:2a §, joka asetti kunnille yhtiöittämisvelvoitteen: ”*Kunnan hoitaessa 2 §:ssä tarkoitettua tehtävää [kunnan itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävä] kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus)*”. Velvoitteen taustalla oli sarja EU-komission päätöksiä siitä, että kunnallisten laitosten konkurssisuoja muodostaa kiellettyä valtiontukea, koska sitä voidaan pitää rajoittamattomana julkisen vallan takauksena liiketoiminnalle, minkä lisäksi kuntien veroedut antoivat näille yrityksille perusteetonta kilpailuetua (HE 32/2013 vp, 4). Kunnat olivatkin aiemmin ottaneet hoitaakseen useita erilaisia tehtäviä yksityisillä markkinoilla, ja useat kunnat olivat ryhtyneet myös tarjoamaan perinteisten kuntalaisia palvelevien monopolitoimintojen, kuten energian ja veden, lisäksi myös muunlaista elinkeinotoimintaa, mitä kilpailevat yritykset pitivät epäreiluna (Ruohonen, Vahtera & Penttilä 2017, 19–21).

Yhtiöittämisvelvoitteella pantiin täytäntöön Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) artikla 107 kuntatasolla:

”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.”

Asiassa on aiheellista korostaa, että EU-lainsäädännössä ei edellytetä nimenomaan yhtiöittämistä, eikä EU:n perustamissopimuksissa edes mahdollisteta tällaista tulkintaa. SEUT 345 artiklan mukaisesti ”*perussopimuksilla ei puututa jäsenvaltioiden omistusoikeusjärjestelmiin.*” Tämän on todettu tarkoittavan sitä, että EU-oikeudella ei voida rajoittaa julkisten tahojen mukana oloa liiketoiminnassa, kunhan kilpailua ei vääristetä (Alkio & Hyvärinen 2016, 82–84). Suomessa lainsäätäjät kuitenkin katsoi, että kunnallisten liikelaitosten ulottaminen konkurssisääntelyn piiriin ei ollut perusteltua, vaan yhtiöittäminen olisi helpompi ja yksinkertaisempi ratkaisu (HE 32/2013 vp, 19). Yhtiöittämisvelvoite onkin nimenomaan kansallisen lainsäätäjän valinta, jolla toteutettiin EU-lainsäädännössä edellytetty tila.

Perustamissopimuksen sitovuus kuntatasolla on oma valtiosääntöoikeudellinen kysymyksensä, johon emme syvenny tässä kirjoituksessa. Todettakoon kuitenkin, että hallinto-oikeuskäytännön mukaisesti kunnan tehdessä päätöksen toimesta, joka on EU:n valtioneuvoston sääntelyn vastainen, on päätös syntynyt vääriä järjestyksessä ja se voidaan siksi kumota (KHO 2015:180). Hallituksen esityksessä ainoana vaihtoehtona valtioneuvoston sääntelyn noudattamiselle kuitenkin nähtiin, että kuntalakiin otettaisiin erillinen säännös, jolla veloitettaisiin kunnat yhtiöittämään, eli saattamaan konkurssimahdollisuuden piiriin, kaikki sellainen toiminta, joka oli valtioneuvoston sääntelyn alaan kuuluvaa (HE 32/2013 vp, 19–20).

Kuntalain uuden 1:2a §:n keskeiseksi rajanvetokriteeriksi jäikin, mitä tarkoitetaan termillä ”kilpailutilanteessa markkinoilla” (Kuusniemi-Laine 2014, 675). Kuntalain esitöissä viitattiin epäsuorasti siihen, että tämä käsite tulisi määrittää EU:n valtioneuvoston sääntöjen taloudellisen toiminnan käsitteen mukaisesti, mikä on laajempi kuin kotimaisessa lainsäädännössä tuttu verotuksen elinkeinotoiminnan käsite. Tästä syystä lainsäätäjät totesi, että termiä ”kilpailutilanteessa markkinoilla” tulisi soveltaa, vaikka kyseessä ei olisikaan verolainsäädännön mukainen elinkeinotoiminta. (HE

32/2013 vp, 31.) Taloudellisen toiminnan käsite tarkoittaa lähtökohtaisesti kaikenlaista toimintaa, jossa tavaroita tai palveluita tarjotaan tietyillä markkinoilla, riippumatta toiminnan voiton tuottamistarkoituksesta, pois lukien täysin yleishyödylliset tehtävät (Parikka & Siikavirta 2010, 22–23). Keskeistä arvioinnissa on myös kilpailuneutraliteetti eli se, kilpaileeko toiminta olemassa olevien tai potentiaalisten yritysten kanssa (Raitio & Miettinen 2021, 51–55).

Vaikka lainsäätäjä tarkoittikin käsitteen vastaavan EU-valtiontukisääntelyn taloudellisen toiminnan käsitettä, kritisoitiin oikeuskirjallisuudessa käsitteen sanamuodon mukaisen tulkinnan sekä siihen lisättyjen poikkeusten vuoksi myös käsitteen ydinsisällön olevan suppeampi kuin EU:n valtiontukisäännöissä (Kuusniemi-Laine 2014, 675). Vuoden 2015 kuntalain esitöissä lainsäätäjä toteaa selkeämmin, että termi ”kilpailutilanteessa markkinoilla” tarkoittaa samaa kuin EU:n valtiontukisääntöjen taloudellisen toiminnan käsite (HE 268/2014 vp, 92–93). Myöhemmässä oikeuskirjallisuudessakin on katsottu, että EU:n valtiontukisääntöjen taloudellisen toiminnan käsite ja kuntalain ”kilpailutilanteessa markkinoilla”-käsite tarkoittaisivat samaa asiaa, ja tätä on puollettu myös oikeuskäytännössä (Harjula & Prättälä 2015, luku VII.15.2). Tältä osin ollaankin tilanteessa, jossa kuntalaissa oleva keskeinen käsite saakin sisältönsä EU-lainsäädännöstä ja sen voimassa olevasta tulkinnasta.

Mielenkiintoista kyllä, lainsäätäjä otti vielä vuonna 2017 maakaasumarkkinalakiin erillisen säännöksen (62 §) siitä, että maakaasuliiketoimintaa harjoittavan kunnallisen laitoksen maakaasuliiketoimintoja koskeva kirjanpito tulee tilikausittain eriyttää kunnan muusta kirjanpidosta sekä kunnan muiden laitosten kirjanpidosta ja laitokselle tulee laatia erillinen tuloslaskelma ja tase. Lakiesityksen perusteluissa todettiin, että tätä tehtävää voidaan hoitaa esimerkiksi kuntalain 9-luvun mukaisessa liikelaitoksessa (HE 50/2017 vp, 111). Vuoden 2015 kuntalaissa tämä myös vesi- ja energiahuoltoon ulottuva poikkeus on mainittu 126.2:n 5-kohdassa, jonka mukaan kunta saa harjoittaa monopolitoimintaa ilman kilpailuttamisvelvollisuutta. Käytännössä kuntalain 9-luvun mukaisten liikelaitosten toimintamahdollisuudet ovat jääneet vähäisiksi yhtiöittämisvelvoitteiden jälkeen, ja niissä voidaan hoitaa lähinnä hinnoiteltavia viranomaistehtäviä sekä yhtiöittämisvelvoitteen ulkopuolelle jäävää liiketoimintaa (Harjula & Prättälä 2015, luku III.9.65§). Jo aiemmin, vuoden 2007 kuntalain muutoksella, kunnallisten liikelaitosten sääntelyä oli lisätty runsaasti, jotta erilaisia markkinoita vääristäviä piilotukia saataisiin vähennettyä ja liikelaitoksen tuloksellisuutta sekä voiton kerryttämistä olisi mahdollista seurata tilinpäätöksestä ja taseesta (HE 263/2006 vp, 13–15).

Kunnan toiminta markkinoilla yhtiöittämisvelvoitteen jälkeen

Vuoden 2013 lainmuutoksen yhteydessä kunnille lisättiin kuntalain 66 a §:ään velvoite hinnoitella muu kuin yhtiötettävä toiminta markkinaperusteisesti. Tämän velvoitteen tarkoitus oli mahdollistaa yksityisille yrityksille tasapuolinen kilpailu kunnan kanssa sellaisissa kuntakonsernin sisäisissä palveluissa, joita kunta tarjoaa omana toimintanaan kuntayhtiöille tai muille toimijoille, joille yksityiset toimijat voisivat myös tarjota palveluita. (HE 32/2013 vp, 36.) Tässä sääntelyn perusteena ei esitetty EU-lainsäädäntöä, vaan ainoastaan muiden markkinoilla toimivien tahojen intressit reilusta kilpailusta. Vuoden 2015 kuntalain esitöissä tätä perusteltiin laajemmin niin, että kunnan toimiessa kilpailutilanteessa se ei saisi alihinnoitella tuotteitaan ja palveluitaan, koska yhtiöittämisvelvoitteella on tarkoituksena torjua alihinnoittelua (HE 268/2014 vp, 230).

Tässä kohtaa lainsäätäjän perusteluissa olikin siirrytty jo EU-lainsäädännön täytäntöönpanemisesta reilun kilpailun varmistamiseen kansallisilla normeilla. Pykälän perusteluissa viitataan nimenomaan kuntalain 127 §:n poikkeuksiin yhtiöittämisvelvoitteesta (HE 268/2014 vp, 230). Nämä poikkeukset ovat: 1) vähäinen toiminta, 2) kunnalla on lakiin perustuva oikeus tuottaa näitä palveluita, 3) kunta tuottaa tukipalveluita tytäryhteisölleen, 4) kunta tuottaa palveluja hankintalainsäädännön mukaiselle sidosyksikölle tai yhteisyritykselle, 5) kunta vuokraa toimitiloja käytettäväksi kunnan omassa toiminnassa, 6) kunta tuottaa palveluja kuntakonsernin palveluk-

nessa olevalle henkilölle palvelussuhteen perusteella tai 7) toiminta liittyy valmiuslaissa tarkoitetun valmiussuunnitelman mukaiseen poikkeusoloja koskevaan varautumisvelvoitteeseen. Nämä poikkeukset liittyvät tilanteisiin, joihin valtioneukisääntely ei sovellu (HE 32/2013 vp, 35–37). Merkittävä osa poikkeuksista liittyy kuntakonsernin sisäiseen toimintaan tai kuntakonsernin toimintaan siihen sidoksissa olevien tahojen kanssa. Tältä osin kuntalain sääntely siitä, että toiminta tulee hinnoitella markkinaehtoisesti, ylittääkin EU-lainsäädännön vaatimukset, mikä taas on yksittäisiä yrityksiä hyödyttävää sääntelyä kunnan kustannuksella. Myös kilpailulainsäädäntöön ja kilpailuneutraaliteettiin liittyvät argumentit perustuivat kansalliseen lainsäädäntöharkintaan, eivät EU-sääntelyyn (HE 32/2013 vp, 12–13). Kuntaa rajoitettiin tällä sääntelyllä tuottamasta palveluista alle markkinahinnan kuntakonserniin kuuluville tai siihen sidoksissa oleville tahoille, jotta kunta joutuisi yhä useammin valitsemaan yksityisen tahon tuottamaan kyseessä olevia hyödykkeitä kunnalle.

Kunnan toiminta markkinoiden kanssa

Kunnan toimiala ja valtioneukisääntely

Kunnan toimialaan on perinteisesti katsottu kuuluvan erilaisia markkinatoimijoiden asemaa parantavia tukitoimia, kuten takauksia ja lainoja, jos niillä edistetään kuntalaisille tärkeitä asioita, kuten työllisyyttä, elinkeinorakenteen kehittämistä ja investointeja (HE 268/2014 vp, 45). EU-jäsenyyden aikana tähän on kuitenkin tullut rajoituksia ja uusia reunaehtoja, joiden sisältö on vuoden 2015 kuntalain luvussa 15 (Hernetkoski 2023, 7). *Korte* (2020, 73–74) on esittänyt, että EU-sääntely tältä osin rajaisi kunnan asiallista toimialaa, eli kunnan toimialaan kuuluisivat vain EU-sääntelyn sallimat toimet. Kunnat ovat suhteellisen vapaasti saaneet toteuttaa erilaisia infrastruktuuri-toimia, kuten kunnallistekniikan, vuokrakiinteistöjen ja liikennejärjestelyjen kehittämistä, vaikka nämä tehtäisiin pitäen silmällä jopa yksittäisen yrityksen tarpeita (Hannus, Niemi & Hallberg 2009, 62). Sinänsä myös tätä on rajoittanut jo aiemmin vaatimus kuntalaisten yhdenvertaisesta kohtelusta, josta on voitu poiketa lähinnä vain silloin, jos tiettyä kuntalaista suosiva toimenpide aiheuttaa yleishyödyllisiä vaikutuksia, esimerkiksi työllisyysvaikutuksia (Hernetkoski 2023, 7–8). Jotta tuki kuuluisikin kunnan toimialaan ja se olisi yhdenvertaisuusperiaatteen mukainen, tulee tällaiselle tuelle määritellä selkeä tarkoitus sekä tarkastella tarkoituksenmukaisuusharkinnan näkökulmasta, millainen kustannus-hyötysuhde näillä tuilla on (Korte 2020, 95–96).

Erilaisten infrastruktuuri- ja muiden vastaavien toimien osalta kunta ei saa myöntää kiellettyä valtiontukea yksittäiselle yritykselle, mutta muutoin kyseiset toimet eivät lähtökohtaisesti ole kuntalain vastaisia, koska tällaisten toimien on usein katsottu olevan kuntalaisten yhteistä etua edistäviä, koska ne ovat edistäneet yritystoiminnan edellytyksiä tai kunnan kannalta tärkeitä asioita (KHO 2015:180; Hernetkoski 2023, 10). Elinkeinoelämää tukevan toiminnan sallittavuus riippuu tässä tapauksessa siitä, voidaanko toimenpidettä pitää valikoivana vai ei. SEUT 107 -artiklan mukaisesti sellaiset tuet ovat kiellettyjä, jotka ”suosivat jotain tiettyä yritystä tai tuotannonalaa”. Valikoivuusedellytys on useissa yksittäisissä tapauksissa vaikea havaita, ja arviointi on viime kädessä hyvinkin tapauskohtaista, vaikka toimenpide hyödyttäisikin vain yksittäistä yritystä. (Parikka & Siikavirta 2010, 39–45.) Nykyisessä tilanteessa tällaiset elinkeinorakenteen kehittämiseen suuntautuvat yleiset investoinnit esimerkiksi kunnallistekniikkaan ja liikenteeseen ovatkin yleisten valtioneukisääntöjen varassa, ja tapauskohtaisesti arvioidaan, ovatko ne liian selkeästi vain yhtä yritystä tai tiettyjä yrityksiä tukevia ja siten valtioneukisääntöjen vastaisia.

Valtioneukisääntely toimi perusteena vuoden 2015 kuntalain muutoksille, joissa käsiteltiin kunnan toimintaa markkinoilla. Sekä kuntien antamien takausten että maakauppojen osalta hallituksen esityksessä tuotiin esiin valtioneukirikkit sekä se, että kunnan noudattaessa EU-komission suuntaviivoja, ei toimeen lähtökohtaisesti voi sisältyä kiellettyä valtiontukea (HE 268/2014 vp, 42–45).

Kuntalain uusi 129 § sisälsi kaksi merkittävää uutta normia takauksista. Ensimmäisen momentin mukaan:

”Kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädettyistä 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.”

Toinen momentti taas kielsi kokonaan kaikenlaiset takaukset ja vakuudet kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yhteisön velasta tai muusta sitoumuksesta, pois lukien kolmannessa momentissa mainitut erityistoimialat, kuten liikunta-, kulttuuri ja museotoiminta. Takauskiellon tarkoituksena mainittiin lain esitöissä valtioneukisääntelyn sijaan se, että takausten kieltö vähentäisi kuntiin kohdistuvia taloudellisia riskejä, helpottaisi kunnallista päätöksentekoa ja yhdenmukais-taisi takauksiin ja lainoihin liittyviä käytäntöjä (HE 268/2014 vp, 123–124). Tässä kohtaa on aiheellista huomauttaa, että EU:n valtioneukisääntelyssä ei kielletä takausten antamista yksityisille toimijoille, vaan valtioneukisääntelyssä kielletään sellaiset takaukset, joita yksityinen markkinaehtoisesti toimiva taho ei antaisi, eli käytännössä alivastikkeelliset tai vastikkeettomat takaukset (Komission tiedonanto EUVL C 155, 10–22, kohdat 3.1 ja 3.4). Takausten ongelmien mainittiin kuitenkin liittyvän erityisesti riskien heikkoon hallintaan sekä valtioneukisääntelyn heikkoon tuntemukseen (HE 268/2014 vp, 123–124).

Spesifimpien takauskieltojen lisäksi pykälän neljänteen momenttiin lisättiin yleislauseke: ”Kunnan on lisäksi otettava huomioon, mitä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklassa säädetään.” Mainittu artikla 108 sisältää valtioneukiin liittyviä menettelysääntöjä ja EU-komission toimivaltaa asiassa. Vastaava fraasi lisättiin myös kuntalain 130 §:ään, jossa käsiteltiin kunnan omistaman kiinteistön luovutuksen tai vuokrasopimuksen markkinaehtoisuuden määrittelyä. Takausten sääntelyn osalta kuntalakin sääntely tiukkeni nimellisesti, sillä oikeuskäytäntö oli ollut jo joiltain osin yhteneväistä uuden 129 §:n kanssa, koska takauspäätöksiä oli katsottu kuntalain vastaisiksi nimenomaan valtioneukisääntöjen rikkomisen vuoksi (Ryynänen 2018, 144). Tämän lisäksi takauksista oikeuskäytännössä muodostuneet kolme keskeistä periaatetta kirjoitettiin lakiin: 1) Takaus tai muu vakuus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädettyistä tehtävistä, 2) Kunta ei saa myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos niihin sisältyy merkittäviä taloudellisia riskejä ja 3) Kunnan edut tulee turvata riittävän kattavilla vastavakuuksilla ottaen huomioon takaukseen liittyvä riski. (Harjula & Prättälä 2015, 860.)

Toisaalta vanhassa oikeuskäytännössä takausten antamisen oli katsottu kuuluvan kunnan toimialaan, kunhan takauksella edistettiin jotain kunnan kannalta hyväksyttävää tavoitetta ja takauksella oli riittävän kiinteä yhteys ja vaikutus tämän tavoitteen saavuttamiseen (Heuru 2002, 93). Vanhan kuntalain puolelta oikeustilaa voidaankin kuvata niin, että kunnan toimiala mahdollisti hyvin laajalti takausten antamista kunnan elinkeinoelämän edistämiseksi, mutta EU:n valtioneukisääntely asetti tälle rajat (Korte 2016, 7–8). Vuoden 2015 kuntalain jälkeen kunnan mahdollisuutta antaa takauksia rajattiin kuitenkin valtioneukisääntelyä laajemmalle, mitä perusteltiin kuntien riskien vähentämisellä sekä valtioneukisääntelyn heikolla tuntemuksella kunnissa. Sinänsä tämä riskinhallintakehitys on osa laajempaa sääntelykokonaisuutta, jolla on pyritty estämään ns. *bailout*-tilanteet, joissa valtio joutuu pelastamaan maksukyvyttömän kunnan peruspalvelujen turvaamiseksi (Paukku & Paukku 2021, 191).

Kuntalain 130 § sisältää sääntelyn niihin tilanteisiin, joissa kunta luovuttaa omistamansa kiinteistön. Tämän pykälän mukaisesti kunnan luovuttaessa tai tehdessä kiinteistöä yli kymmenen vuoden vuokrasopimuksen, on se luovutettava tarjouskilpailulla tai sitten puolueettoman arvioijan on arvioitava kiinteistön markkina-arvosta. Kunnan toimialaan sinänsä on perinteisesti kuulunut kunnan omistamien kiinteistöjen luovuttaminen kunnan toimialan yleisten rajojen puitteissa, eli kiinteistöjä on voinut luovuttaa kuntalaisia ja kuntaa hyödyttävään toimintaan. (Harjula &

Prättälä 2019, luku VII.15.130§) Kuntia koskevassa oikeuskäytännössä on kuitenkin huomioitu jo ennen vuoden 2015 kuntalakiä EU:n valtiontukisääntely, ja kuntien oli jo ennen lakiuudistusta tullut varmistua siitä, että kiinteistön luovutukseen ei sisälly kiellettyä valtiontukea (Harjula & Prättälä 2015, 864–865).

EU-komissio on antanut tiedonannon siitä, miten julkisia kiinteistöjä ja rakennuksia voidaan luovuttaa yksityiselle taholle niin, että luovutusta ei voida katsoa valtiontueksi (Komission tiedonanto EYVL C 209, 3–5). Asiassa on syytä korostaa, että komission tiedoksiannot määrittelevät, mitä menettelyjä voidaan pitää varmasti sallittuna, eivät kiellettyjä menettelyjä, ja komission tiedoksiannot sitovat vain komissiota itseään, eivät jäsenvaltiota tai muita osapuolia (Paukku 2020, 74). Tältä osin kiinteistöjä voidaan luovuttaa muillakin menettelytavoilla, kunhan toiminta on markkinataloustoimijaperiaatteen rajoissa. Myös lainsäätäjä toi esiin, että tiedonannon noudattamisella voidaan nimenomaan varmistua siitä, että lähtökohtaisesti toimeen ei sisälly kiellettyä valtiontukea (HE 268/2014 vp, 44). Komission tiedonannossa annetaan kaksi vaihtoehtoa, joilla valtiontukisääntöjen noudattamisesta voidaan varmistua: suuntaviivojen II.1 kohdan mukainen myynti tarjouskilpailulla, jolle ei aseteta ehtoja, ja II.2.a kohdan mukainen riippumattoman asiantuntijan arvio. Sinänsä tiedonannossa sallitaan myös näistä poikkeamia heikon kysynnän liikkumavaran, erityisvelvoitteiden ja julkisen tahon tekemien investointien vuoksi. (Komission tiedonanto EYVL C 209, 3–5.)

Kirjallisuudessa on myös todettu, että kuntalakiin nämä komission tiedoksiannossa olevat kaksi vaihtoehtoa lisättiin nimenomaan selkeyden vuoksi (Harjula & Prättälä 2019, luku VII.15.130§). Lainsäätäjänkin totesi, että nämä tiedoksiannossa mainitut asiat tarvitaan menettelytapasäännönsä lakiin selkeyden vuoksi (HE 268/2014 vp, 93). Vaikka sääntely sai runsaasti kritiikkiä lainsäädäntövaiheessa, lainsäätäjä ei muuttanut sitä, vaan esitöissä todettiin, että ”säännöstä ei ole muutoin muutettu, koska kysymys on jo voimassaolevasta sääntelystä” (HE 268/2014 vp, 133). Tältä osin lainsäätäjän kanta on yksiselitteisen virheellinen. Oikeuskäytännössä ei ollut edellytetty tarjouskilpailua tai ulkopuolista arvioijaa vaan sitä, että kunta varmistuu siitä, että toimi ei sisällä kiellettyä valtiontukea (Harjula & Prättälä 2015, 864). Käytännössä useissa EU-valtioissa ei edellytetäkään tiedoksiannon noudattamista, vaan ainoastaan kiinteistöjen hinnoittelua markkinataloustoimijaperiaatteen mukaisesti, minkä soveltuvuus valtiontukisääntelyn näkökulmasta myös vahvistettiin EU-tuomioistuinkäytännössä 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopulla (Heinrich 2011, 487–490). Tältä osin lainsäätäjä asettikin kunnille huomattavasti EU-lainsäädännön edellyttämiä velvoitteita pidemmälle meneviä velvoitteita, ja kielsi kiinteistöjen luovuttamiset käypään markkinahintaan, jos luovutuksessa ei järjestetä tarjouskilpailua tai käytetä ulkopuolista arvioijaa. Tältä osin EU-lainsäädännön vaatimukset olisi voitu täyttää muuttamatta kuntalakiä lainkaan, tai jos kuntalakiin oli tarpeen ottaa säännös ”selvyyden vuoksi” niin 130 §:n viimeinen momentti olisi toiminut tässä tarkoituksessa rajoittamatta kuntien itsehallintoa tarpeettomasti: ”Kunnan on lisäksi otettava huomioon, mitä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklassa säädetään.”

Vuoden 2015 kuntalain uudistuksessa kuntalakiin lisättiin palveluvelvoitetta koskeva pykälä selkiyttämään kansallisen sääntelyn suhdetta EU-sääntelyyn (HE 268/2014 vp, 2). Tässä tapauksessa merkityksellinen sääntely on EU:n SGEI (*Services of General Economic Interests*) sääntely. Tällä tarkoitetaan yrityksen hoidettavaksi annettua julkisen palvelun velvoitetta, josta maksetaan kohtuullinen ja läpinäkyvä korvaus (Raitio & Miettinen 2021, 138–140). SGEI-palvelulla tarkoitetaan sellaisia palveluita, joita viranomaisten on turvattava kaikissa olosuhteissa, vaikka markkinoilla olisikin toimijoita, jotka tarjoavat samoja palveluita kilpailutilanteessa (Harjula & Prättälä 2015, 869). Tällaisten palvelujen sisältö vaihtelee jäsenvaltioittain ja ne ovat osin riippuvaisia taloudellisista olosuhteista, mutta useat jäsenvaltiot ovat pitäneet esimerkiksi posti-, lentokenttä-, satama- ja yleisradiopalveluita tällaisina palveluina (Raitio & Miettinen 2021, 136–138).

SGEI-palveluiden sääntely perustuu EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jossa on vahvistettu niin sanotut *Altmark*-kriteerit, jotka täyttävä julkinen palveluvelvoite ei sisällä kiellettyä valtiontu-

kea yritykselle (C-280/00 - Altmark Trans and Regierungspräsidium Magdeburg). Komission on tämän jälkeen vahvistanut Altmark-kriteerien pohjalle rakentuvat suuntaviivat, joiden perusteella voidaan arvioida, millainen SGEI-palvelu ei ainakaan sisällä kiellettyä valtiontukea (Komission tiedonanto EUVL C 8, 4–14). Suomessa valmisteltiin 2010-luvun alussa erillistä menettelysäännöslakia SGEI-palveluista, mutta työ- ja elinkeinoministeriö totesi asiaa selvitettyään, että komission suuntaviivoja tarkemmille menettelytapasäännöksille ei ole tarvetta (HE 268/2014 vp, 93). Uuden kuntalain 131 §:n ensimmäisen momentin mukaan kunta voi antaa määräaikaisen palveluvelvoitteen kunnan asukkaiden hyvinvoinnin kannalta tarpeellisten palvelujen turvaamiseksi kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalle palveluntuottajalle, jos markkinoiden toiminta on puutteellista. Kunta oli voinut jo ennen kuntalain uudistusta toimialansa puitteissa tukea yrityksiä, jotka hoitivat SGEI-palveluita (Hernetkoski 2023, 6–7), jolloin kuntalain säännös ”kunta voi antaa” ei varsinaisesti laajentanut kunnan toimialaa.

Samana pykälän toisen momentin mukaan velvoite on annettava kirjallisesti ja siinä tulee määrittellä palvelun tuottamisen ehdot ja siitä maksettava korvaus. Kolmannessa momentissa on myös säännös siitä, että palveluntuottaja on valittava avoimessa ja syrjimättömässä menettelyssä tai julkisella hankinnalla. Tämän lisäksi toisessa momentissa on yleissäännös valtiontukisääntelyn noudattamisesta: ”*Palvelun turvaamiseksi maksettavissa korvauksissa on lisäksi otettava huomioon, mitä Euroopan komission yleistä taloudellista etua koskevista valtiontukisääöksissä säädetään.*” Tämä viittaus on sisällöltään informatiivinen ilman velvoitteita luovaa vaikutusta, koska kunnan oli jo ka tapauksessa tullut huomioida valtiontukisääntely vastaavissa järjestelyissä (Harjula & Prättälä 2015, 868–872). Pykälän kolmas momentti sisältää informatiivisen viittauksen hankintalakiin: ”*Jos palveluvelvoite täyttää hankintalaissa säädetyn hankintasopimuksen tai käyttöoikeussopimuksen määritelmän, palveluntuottajan valinnassa on noudatettava mainitun lain mukaista menettelyä.*”

Pykälän informatiivisuus on kuitenkin myös joiltain osin epäonnistunut, sillä pykälän sanamuodon mukaisesti sitä sovelletaan kaikkiin julkisiin palveluvelvoitteisiin, mutta lainsäätäjän tarkoitus on ollut, että sitä ei sovellettaisi sellaisiin palveluvelvoitteisiin, jotka kuuluvat jonkin erityisen valtiontukisääntelyn soveltamisalaan (HE 268/2014 vp, 234). Kuntalain koko 131 § palveluvelvoitteesta on jäänyt sisällöltään informatiiviseksi pykäläksi, joka saa tosiasiassa sisältönsä EU:n valtiontukisääntelystä (Hernetkoski 2023, 13). Myös lainsäätäjä on todennut, että kuntalain 131 § on informatiivinen, ja että se sisältää keskeiset seikat EU:n SGEI sääntelystä (HE 268/2014 vp, 234–236). Informatiivisuus on sinänsä joissain tapauksissa tarpeen, jotta yksityiselle asetetut velvoitteet täyttäisivät perustuslakivaliokunnan käytännössä lainsäädännölle asettamat täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset, jotka ovat korostuneet erityisesti perittäessä tukia takaisin (Korte 2020, 97–98). Nämä velvoitteet perustuvat kuitenkin nimenomaan yksityisten oikeussubjektien suojelemiseen eivätkä julkisyhteisöjen velvoitteiden rajaamiseen. Kunnan antamien tukien osalta takaisinperintään liittyy merkittävää julkisen vallan käyttöä, minkä vuoksi siihen on aiheellista olla erityissääntelyä. (Korte 2020, 99–100.) Huomautettakoon tässä kohtaa, että kuntalain säännökset eivät juurikaan palvele tätä tarkoitusta, koska kuntalain säännökset rajoittavat nimenomaisesti kunnan toimintaa ja ohjeistavat kuntia noudattamaan EU-sääntelyä toiminnassaan.

Kilpailuoikeudellisista kysymyksistä

Kuntalain 15-luvun viimeinen pykälä 132 § sisältää informatiivisen viittauksen kansalliseen lainsäädäntöön: ”*Kirjanpidon eriyttämisestä sekä Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeudesta puuttua kunnan, kuntayhtymän tai niiden määräysvaltaan kuuluvan yhteisön harjoittamaan kilpailulain vastaiseen menettelyyn tai toiminnan rakenteeseen säädetään kilpailulaissa.*” Pykälällä viitataan kilpailulain (948/2011) 30 a §:ään. Pykälä lisättiin kilpailulakiin vuonna 2013 ja sen sisältö on:

”Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovellettu menettely tai toiminnan rakenne, joka tavaroiden tai palveluiden tarjonnassa:

1. *vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla;*
2. *estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä; tai*
3. *on ristiriidassa kuntalain (410/2015) 128 §:ssä tai hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 133 §:ssä säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa.”*

Kilpailulain muutosta perusteltiin sillä, että valtiontukisääntely ei riitä kilpailuneutraliteetin takaamiseen riittävässä laajuudessa, koska kaikkeen julkisen sektorin harjoittamaan taloudelliseen, mutta kilpailua vääristävään, toimintaan ei välttämättä liity valtiontukielementtejä (HE 40/2013 vp, 20). Huomautettakoon, että hallituksen esityksessä ei mainittu yksittäisiä toimia, joilla kuntien toiminta vääristäisi kilpailua, vaan ainoastaan todettiin useaan otteeseen, että kilpailuneutraliteetissa on yhä ongelmia yhtiöittämisvelvoitteen jälkeen (HE 40/2013 vp, 21). Perustelujen kirjoitustavasta kuvaava esimerkki löytyy hallituksen esityksen sivulta 21: *”Esimerkiksi markkinoilla toimivien kunnallisten liikelaitosten yhtiöittäminen korjaisi kunnallisten liikelaitosten konkurssisuojasta ja veroetuksista seuraavia kilpailun vääristymiä, mutta suunniteltu uudistus ei riittäisi turvaamaan kilpailuneutraliteettia kokonaisuutena.”* Perusteluissa jätettiin siis yksilöimättä, miltä osin kilpailusääntelyä tarvitaan ja millaiseen toimintaan se oikeastaan soveltuu. Samassa esityksessä Kilpailu- ja kuluttajaviraston keskeisiksi tehtäviksi mainittiin nimenomaan valvoa yhtiöittämisvelvoitteen noudattamista sekä hinnoittelun markkinaehtoisuutta (HE 40/2013 vp, 21), eli valtiontukisääntelyn noudattamista. Julkisen sektorin kilpailuetuina mainittiin esityksessä edullinen rahoitus, kaupallisen ja muun toiminnan välinen ristisubventio, julkisen toiminnan tietovarantojen hyödyntämisestä kaupallisessa toiminnassa tai lainsäädännön tuottamista eduista esimerkiksi verotuksessa (HE 40/2013 vp, 22). Näistä kaikki paitsi tietovarantojen hyödyntäminen ovat valtiontukisääntelyn soveltamisalan piirissä. Hallituksen esityksessä todettiinkin, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto pystyisi lakimuutoksen jälkeen puuttumaan myös sellaisiin kilpailun vääristymiin, jotka olivat ongelmallisia myös valtiontukisääntelyn näkökulmasta (HE 40/2013 vp, 25).

Kuntalain koko 15-luku on tarkoitettu toimimaan informatiivisina viittauksina joko EU:n tai kansalliseen lainsäädäntöön. Ainoa pykälä, jolle on tarkoitettu itsenäistä sisältöä, on kuntalain 128 §, jolla suojataan yksityisiä markkinoita kunnan mahdollisesti sidosyksiköilleen alihinnoittelemlta palveluilta. EU:n valtiontukisääntöjen kirjoittamista kasuistisesti ja informatiivisesti kansalliseen lainsäädäntöön kuvaa melko hyvin lainsäätäjän toteamus kuntien kiinteistöjen luovuttamiseen liittyen: *”[...] sillä säännökset vastaavat sisällöltään kuntia jo nykyisin velvoittavaa EU-oikeutta. Säännökset ovat kuitenkin nykyisin hajallaan ja vaikeasti löydettävissä, ja tämän vuoksi niiden olemassaolosta on epätietoisuutta.”* (HE 40/2013 vp, 124). Informatiivisuus ei myöskään ole täydellistä, esimerkiksi *Muukkonen ja Voutilainen* (2020) ovat huomauttaneet, että tällaiset viittaukset eurooppaoikeudellisen sääntelyn huomioimiseen eivät ole tyhjentäviä, vaan usea asia vaatii siltikin kunnissa valtiontuki oikeudellista ymmärrystä.

Julkiset hankinnat

Kuntien ja markkinoiden välistä vuorovaikutusta rajoitetaan tämän lisäksi EU-lainsäädäntöön perustuvalla julkisten hankintojen sääntelyllä. Vaikka kunnilla on autonomia ja sitä myöten itsehallinto myös oman hankintatoimensa ohjaamisesta (Kontio, Kronström, Kumlin & Mäki 2017, 35), kansallinen ja EU-sääntely rajoittavat tätä autonomiaa. Julkisia hankintoja koskevan EU-sääntelyn, ja samalla välillisesti kansallisen sääntelyn, taustalla on EU:n perussopimuksien keskeinen tavoit-

te sisämarkkinoiden luomiseksi sekä jäsenvaltioiden välillä olevien kaupan esteiden poistaminen (Kontio, Kronström, Kumlin & Mäki 2017, 27). Myös EU:n periaatteet ovat kilpailun avaamisen ja sitä myötä sääntelyn taustalla; syrjinnän kieltö, avoimuusperiaate ja suhteellisuusperiaate edellyttävät muun muassa tarjoajien tasapuolista kohtelua sisämarkkinoilla (Raitio 2013, 713).

EU:n julkisia hankintoja koskeva sääntely oli merkittävä muutos kuntien hankintoja koskevaan oikeustilaan, joka oli vallinnut 90-luvulle asti. Vuoden 1992 hankintalain (laki julkisista hankinnoista, 1505/1992) voimaantuloon saakka Suomessa ei nimittäin ollut erityislakia tai -asetusta, joka olisi koskenut kuntien tavara- tai palveluhankintoja tai rakennusurakoita. Ennen ensimmäisen hankintalain voimaantuloa hankintapäätöksiin sovellettiin kunnalliseen itsehallintoon perustuvia yleisiä kunnallishallinnon päätöksentekoperiaatteita, jotka johdettiin lähinnä kunnallislaita (953/1976) ja hallintomenettelylaista (598/1982). Lisäksi hankintasopimukseen soveltui yleinen lainsäädäntö, kuten kauppalaki (355/1987) ja laki varallisuus oikeudellisista oikeustoimista (228/1929). Kunnat saattoivat halutessaan noudattaa myös valtion hankintaohjeita ja valtionapua saadessaan. (HE 154/1992 vp, 4.) Kunnat voivat nykyäänkin käyttää valtion hankintakäsikirjaa hankintatyössään ja hankintaohjeitaan laatiessaan (Kontio, Kronström, Kumlin & Mäki 2017, 38). Lisäksi *Valtion hankintasäädöksissä* oli yhteishankintoja koskevia määräyksiä ja ohjeita mitataavaetujen saavuttamiseksi, sillä suurin osa valtion ja kuntien hankinnoista alitti selvästi EY-direktiivien kynnysarvot (HE 154/1992 vp, 13).

Vuonna 1992 voimaantulleella hankintalailla täytettiin ETA-sopimuksesta aiheutuvat julkisia hankintoja koskevat kilpailuttamisvelvollisuudet sekä pyrittiin lisäämään kilpailua julkisen hallinnon hankinnoissa kustannusten säästämiseksi (HE 154/1992 vp, 13). Ennen vuoden 1992 hankintalain voimaantuloa lainsäädännössä ja kuntien omilla ohjeissa ja määräyksissä oli edelleen määräyksiä kotimaisen teollisuuden suosimisesta julkisissa hankinnoissa, mikä oli muun muassa Euroopan vapaakauppaliiton perustamista koskevan konvention (SopS 16/61, EFTA-konventio) vastaista (HE 154/1992 vp, 3). Hankintalailla jätettiin kunnallishallinnolle edelleen vapaus sännellä kynnysarvot alittavat hankinnat kuntien omilla ohjeilla (HE 154/1992 vp, 17). Muutos kuntien hankintoihin olikin todella merkittävä, koska EU-lainsäädännön tasapuolisuusvaatimukset estivät kuntia suosimasta tiettyjä toimijoita.

Edellä mainittujen oikeuslähteiden ja ohjeiden lisäksi kunnat noudattivat sääntelyn puuttuessa kuntien keskusjärjestöjen antamia ohjeita ja suosituksia hankintojen suorittamisesta. Kyseiset suositukset ovat olleet pohjana kuntien ja kuntainliittojen omiin hankintaohjeisiin, jotka nämä ovat itsehallintonsa puitteissa laatineet ja hyväksyneet. Suosituksissa korostettiin hankintojen taloudellista ja tarkoituksenmukaista suorittamista sekä hankinnan kokonaisvaikutuksiltaan edullisimman ratkaisun tavoittelemista. (HE 154/1992 vp, 4.) Ensimmäisen hankintalain voimaantullessa Suomen Kuntaliitto päivitti silloisen ohjeistuksensa, ja toinen uudistus tehtiin vuonna 2007 hankintalainsäädännön kokonaisuudistuksen vuoksi. Suosituksia ja ohjeistuksia voi edelleen noudattaa hankintasääntelyn ohessa, kunhan ne eivät ole ristiriidassa sääntelyn kanssa. Lähes kaikissa kunnissa on voimassa niiden hyväksymät hankintaohjeet (Oksanen 2010, 7). Rakennuttamisen osalta kunnat sekä muut julkisyhteisöt noudattivat pääasiassa rakennusalan urakkakilpailun periaatteita koskevaa suositusta (RT 16-10182), joka sisälsi määräykset hyvästä rakennuttamis- ja urakointitavasta urakkakilpailussa (HE 154/1992 vp, 4).

Sittemmin sekä kansallista että EU-sääntelyä on päivitetty useampaan otteeseen [2]. Hankintalaissa ei ole ollut kuntia koskevaa erityissääntelyä, vaan sitä sovelletaan kuntiin kuten muihinkin hankintalain soveltamisalaan kuuluviin toimijoihin. Hankintalainsäädäntö asettaa nykyisellään kunnille hyvin tarkkoja määräyksiä hankintamenettelystä ja perusteista, joilla kunnat voivat hankkia hyödykkeitä markkinoilta. Käytännössä kuntien vapaus suosia tiettyjä toimijoita tai hankkia hyödykkeitään haluamiltan toiminnalta on nykyisellään hyvin rajoitunutta EU-lainsäädännön tavoitteiden mukaisesti, jotta saavutetaan riittävä tasapuolisuus ja syrjimättömyys julkisissa hankinnoissa.

Yhteenveto

Kunnat ovat perinteisesti saaneet toimia elinkeinoelämän kanssa suhteellisen vapaasti. Kunnat ovat saaneet toimia markkinaosapuolena sekä vuorovaikuttaa muiden markkinaosapuolten kanssa. Suurimman osan historiasta tätä on rajoittanut lähinnä kunnan toimialasäännös: kunta ei ole saanut lähteä taloudelliseen toimintaan vain voitontavoittelumielessä, ja kunnan toiminnan markkinoilla tai markkinaosapuolten kanssa on tullut olla sellaista, että se hyödyttää kuntalaisia. Tästä syystä kunnat ovatkin harjoittaneet elinkeinotoimintaa pääasiassa vain kuntarajojen sisäpuolella. Kunnat ovat harjoittaneet erityisesti erilaisten välttämättömyyspalveluiden tuottamista sekä monopoliasemassa tehtävää vesi- ja energiahuoltoa.

Kunnat ovat myös perinteisesti tukeneet elinkeinoelämää eri tavoin. Kunnan toimialaan on perinteisesti katsottu jopa suorat elinkeinoelämälle annetut tuet, kunhan ne hyödyttävät kuntaa esimerkiksi työllisyyden muodossa. Tämän lisäksi kunnat ovat perinteisesti tehneet paikallisten elinkeinoelämän toimijoiden kanssa edullisia sopimuksia, joilla kunnat ovat hankkineet paikallisia tavaroita ja palveluita, ja ovat siten välillisesti pyrkineet edistämään myös kunnan kannalta hyödyllisiä tavoitteita. Myös tällaisen toiminnan on voitu katsoa kuuluvan kunnan toimialaan, ainakin tietyin reunaehdoin.

Kunnan toimintaa osana markkinoita ja markkinoiden kanssa on rajoitettu 1990-luvulta eteenpäin. Aluksi lainsäätäjän tavoitteena oli estää kunnan piiloverotus monopolitoiminnoissa, kuten veden ja energian siirrossa. Tämä velvoite toteutettiin kuitenkin vain vaatimalla erillistä kirjanpitoa näistä toiminnoista, jotta kuntalaiset saisivat tietoa toimintojen kannattavuudesta ja voisivat vaikuttaa normaaleja kuntapoliittisia väyliä käyttäen. Suuremman muutoksen aiheuttikin Suomen liittyminen Euroopan unionin jäseneksi, vaikka tämän muutoksen vaikutukset näkyivät vasta huomattavasti myöhemmin. EU:n valtiontukisääntely esti kuntia tukemasta elinkeinotoimintaa monella sellaisella tavalla, jotka olivat ennen kuuluneet kunnan toimialaan. Käytännössä tätä sääntelyä alettiin tosin valvoa vasta 2000-luvulla, ja kehitys sai toistaiseksi huippunsa 2010-luvun puolessavälissä, kun valtiontukisääntelyn perusteella kuntalakiin lisättiin käytännössä koko 15-luku. Kunnan toimialan kuitenkin katsottiin jo ennen tätä muuttuneen niin, että EU:n valtiontukisääntelyn vastaiset toimet eivät kuuluneet kunnan toimialaan ja tällaiset päätökset olivat kuntalain vastaisia. Samaan aikaan keskusvallan tavoitteet edistävät yksityisten yritysten kilpailua johtivat siihen, että kuntien toimintaa markkinoilla rajattiin huomattavasti EU-sääntelyä pidemmälle menevillä keinoilla.

Kun vuoden 2015 kuntalakiin otettiin viittauksia EU:n valtiontukisääntelyyn, lainsäätäjä tosiasiassa asetti kunnille vahvempia velvoitteita kuin mitä valtiontukisääntelyssä edellytettiin. Kuntien oli joka tapauksessa tullut noudattaa EU:n valtiontukisääntelyä toiminnassaan myös ilman erillisiä kuntalain säännöksiä. Näiltä osin lainsäätäjä pyrkikin ottamaan kuntalakiin informatiivisia säännöksiä, jolloin kuntalaissa pyrittiin kertomaan kunnille, mitä EU-sääntelyssä kielletään tekemästä. Lainsäätäjä kuitenkin epäonnistui tässä itse kuvaamassaan tavoitteessa, ja kuntalakiin lisättiin kuntien toimintaa rajoittavaa sääntelyä, joka tosiasiassa menee pidemmälle kuin EU:n valtiontukisääntely. Kuntalakiin otettiin useita erilaisia kieltoja, jotka rajoittivat erityisesti kunnan toimintaa markkinaosapuolten kanssa, mutta myös markkinaosapuolena. Näissä säännöksissä pyrittiin monilta osin mukailemaan EU:n valtiontukisuuntaviivoja, mutta suuntaviivojen sisällön ottaminen lakiin johti huomattavasti valtiontukisääntelyä tiukempaan lopputulokseen. EU:n valtiontukisuuntaviivat ovat kuitenkin oikeudelliselta luonteeltaan ainoastaan EU-komission linjaus siitä, millaisia toimia se *ainakin* pitää sallittuna. Suuntaviivojen soveltamisalan ulkopuolellekin jäävät toimet voivat kuitenkin olla sallittuja, jos ne vain täyttävät muutoin valtiontukisääntelyn vaatimukset. Näissä sivuutettiin erityisesti markkinataloustoimijaperiaate, jonka mukaan julkinen valta voi tehdä toimia, jotka kaupallisessa intressissä toimiva rationaalinen toimija tekisi.

Kuntalain vuoden 2013 yhtiöittämisvelvoitteella sekä vuoden 2015 kuntalain koko 15-luvulla oli tarkoitus panna täytäntöön kaksi EU:n perustamissopimuksen artiklaa, artikkelit 107 ja 108 valtiontuista. Käytännössä kuntalain säännökset olivatkin tarkoitettu informatiivisiksi ja panemaan

täytäntöön velvoitetta, joka mainittiin erikseen kuntalaissa: ”*Kunnan on lisäksi otettava huomioon, mitä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklassa säädetään.*” Nykyinen sääntelyrakenne sisältää kahdenlaisia ongelmia. Ensinnäkin sääntelyn sisältö on jäänyt yhä avoimeksi ja se sisältää termejä, jotka saavat sisältönsä EU-tason oikeuslähteistä, kuten perustamissopimuksista ja tuomioistuinkäytännöstä. Toisekseen informatiiviseksi tarkoitettut normit saattavat yksittäistapauksissa olla sisällöltään laajempia kuin mitä EU-sääntelyssä edellytetään. Normeja voitaneen puolustaa lähinnä sillä argumentilla, että ne tekevät kuntapäätäjille helpommaksi löytää oikeuslähteitä sallittujen ja kiellettyjen toimien määrittämiseksi. Tämä argumentti asettuu kuitenkin kyseenalaiseksi, kun huomioidaan, että moni normien keskeisistä termeistä saa sisältönsä EU-oikeudesta, ja normeissa viitataan EU-oikeuden oikeuslähteisiin.

Tältä osin voidaan kritisoida erityisesti kuntalain 129–131 §:iä, joissa käsitellään lainoja, takauksia, kiinteistöjen luovutuksia ja SGEI-palveluita. Näiden pykälien tarkoitus oli välittää informaatiota EU:n valtiontukisääntelyn sisällöstä. Tosiasiassa pykälät asettavat kuitenkin EU-lainsäädäntöä pidemmälle meneviä velvoitteita, koska niissä sallitaan monilta osin vain sellaisia toimia, jotka EU-komissio on nimenomaisesti maininnut eri suuntaviivoissa. Takausten osalta 129 §:n osalta voidaan toki myös argumentoida, että säännös oikeastaan tukee kunnallisen itsehallinnon olemassaoloa ja siksi säännös on merkityksellinen kunnallisen itsehallinnon kannalta. Tältä osin keskustelu liittyy 2010-luvulla yleisemminkin esillä olleeseen teemaan kuntien taloudellisista riskeistä eli siitä, missä määrin itsehallintoa tulee suojata keskusvallan toimesta itse itseltään.

Samanaista kritiikkiä voidaan kohdistaa myös pykäliin 126–127 yhtiöittämisvelvoitteesta, jossa kuntaa käytännössä edellytetään yhtiöittämään sellaiset toiminnat, jotka voitaisiin muutoin katsoa EU:n valtiontukisääntelyn soveltamisalaa. Näissäkin pykälissä on runsaasti informatiivista sisältöä siitä, milloin kunnan ei tarvitse yhtiöittää toimintaa. Tältä osin ne onkin kirjoitettu eri tavalla kuin muut luvun valtiontukiin liittyvät pykälät. Kuntaa velvoittava normi on jätetty yleiseksi muotoon ”*Kunnan hoitaessa 7 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi.*” Keskeiset käsitteet, erityisesti rajaus ”*kilpailutilanteessa markkinoilla*” on jätetty sisällöltään EU-sääntelyä vastaavaksi, jolloin se ei rajaa kuntien toimintaa tarpeettomasti. Yhtiöittämisvelvoite taas on käytännössä ainoa tapa ratkaista konkurssisuojaan liittyvä valtiontukiongelmia, minkä vuoksi tämäkin velvoite ei rajannut kunnan toimivaltaa tarpeettomasti. Sinänsä tämäkin olisi voitu jättää vain EU-oikeuden sääntelyn varaan, mutta tässä tapauksessa kunnille ainoiksi vaihtoehtoisiksi olisivat jääneet samat kuin nykytilanteessa: joko yhtiöittää tai lopettaa toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla.

Myös kuntalain 132 § kilpailulain sisällöstä on pelkästään informatiivinen. Tämä pykälä ei sisällä kuntia velvoittavaa normia. Kilpailulain pykälä, johon tässä pykälässä viitataan, taas sisältää pääasiassa valtiontukisääntelyyn liittyvien seikkojen valvontaa, vaikkakin niitä valvotaan kilpailun vääristymisen näkökulmasta, ei kielletyn valtiontuen näkökulmasta. Julkisten hankintojen osalta taas kuntia, kuten muitakin julkisia tahoja, koskeva sääntely on erittäin tiukkaa ja yksityiskohdista, ja käytännössä kuntien mahdollisuudet tehdä hankintoja rajoittuvat siihen, mitä hankitaan. Nykyisellään ei ole mahdollista päättää kovinkaan tehokkaasti, keneltä hankitaan.

Kuntien taloudellista toimintaa koskeva lainsäädäntö on laajentunut valtavasti 1990-luvulta alkaen. Muutokset ovat rajoittaneet kuntien toimintaa markkinaosapuolena ja markkinoiden kanssa. Isoin ajuri tässä kehityksessä on ollut EU-lainsäädäntö. Myös kansallinen lainsäätäjä on asettanut etenevässä määrin rajoitteita suosiakseen markkinoiden tehokasta toimintaa ja kilpailua, sekä vähentääkseen kuntien talouteen kohdistuvia riskejä. Lainsäädännön vaikutusten arviointi ja suunnittelu on aina vaativa kysymys, mutta kuntia koskevan lainsäädännön perusteella voidaan esittää aiheellista kritiikkiä siitä, että lainsäädäntöön otetaan informatiivisia säännöksiä, jotka supistavat tarpeettomasti kuntien toimivaltaa. Erityisesti EU:n valtiontukisääntelyä on tulkittu tarpeettoman tiukasti kuntalaissa, mitä voidaan pitää aiheellisena kehityskohtena tulevaisuudessa.

Lähteet

- [1] Lähteessä tosin viitataan virheellisesti artiklaan 1, mutta lähteen tekstistä on ilmeistä, että viitattu artikla on artikla 3.
- [2] Kuten voimassaoleva hankintalaki (laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista, 1397/2016), laki julkisista hankinnoista (348/2007), voimassaoleva hankintadirektiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY, annettu 26 päivänä helmikuuta 2004, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta), sekä edellinen hankintadirektiivi (Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi 2004/18/EY, annettu 31 päivänä maaliskuuta 2004, julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta).
- Aarnio, A. (2011). *Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta*. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Alkio, M. & Hyvärinen, O. (2016). *Valtiontuot.* 2., uudistettu painos. Helsinki: Talentum Pro.
- C-280/00, Altmark Trans GmbH ja Regierungspräsidium Magdeburg vastaan Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, ja Oberbundesamt beim Bundesverwaltungsgericht. ECLI:EU:C:2003:415.
- Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot Euroopan unionista tehty sopimus (konsolidoitu toisinto) Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (konsolidoitu toisinto) Pöytäkirjat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen liitteet 13 päivänä joulukuuta 2007 allekirjoitetun Lissabonin sopimuksen hyväksyneen hallitustenvälisen konferenssin päätöksiin liitetyt julistukset VL C 202, 7.6.2016.
- Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 268/2014 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kilpailulain ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 4 ja 16 §:n muuttamisesta 40/2013 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja laiksi kilpailuneuvostosta annetun lain muuttamisesta 154/1992 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta 263/2006 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta 32/2013 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle maakaasumarkkina- ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 50/2017 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle sähkömarkkina- ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 138/1994 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle vesihuoltolainsäädännön uudistamiseksi 85/2000 vp.
- Hannus, A., Niemi, A. E. & Hallberg, P. (2009). *Kuntalaki*. 4., uudistettu painos. Helsinki: Talentum.
- Harjula, H. & Prättälä, K. (2015). *Kuntalaki: tausta ja tulkinnot*. 9. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.
- Harjula, H. & Prättälä, K. (2019). *Kuntalaki*. Helsinki: Alma Talent Oy. Päivittyvä julkaisu.
- Heinrich, H. (2011). Legal Requirements for the Sale of Land by Public Authorities Free of State Aid. *European State Aid Law Quarterly*, 10(3).
- Hernetkoski, H. (2023). Kuntalain mukaisen palveluvelvoitteen avulla järjestettävät palvelut. *Edilex* 1/2023.
- Heuru, K. (2002). *Kuntalaki käytännössä*. Edita. KHO 2015:180.
- Komission tiedonanto - Julkisten viranomaisten tekemiin maa-alueita ja rakennuksia koskeviin kauppoihin sisältyvistä tuista EYVL C 209, 10.7.1997.
- Komission tiedonanto Euroopan unionin valtioneuvoston päätösten soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen EUVL C 8, 11.1.2012.
- Komission tiedonanto EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta valtiontukiin takauksina EUVL C 155, 20.6.2008.
- Kontio, A., Kronström, S., Kumlin, A. & Mäki, L. (2017). *Julkiset hankinnat – käsikirja*. Edita Publishing Oy.
- Korte, A. (2016). Harkintavalta ja harkintavallan väärinkäyttö erityisesti kunnan elinkeinon tukemiseen liittyvässä toiminnassa. *Edilex* 38/2016.
- Korte, A. (2020). *Kunnan toimivalta ja harkintavalta yleisellä ja erityisellä toimialalla*. Joensuu: Kareliamattikorkeakoulu.
- Kuusniemi-Laine, A. (2014). Kilpailuneutraliteettiperiaate, valtiontuki ja kuntien taloudellisen toiminnan yhtiöittämisvelvollisuus. *Defensor Legis* 4/2014.
- Muukkonen, M. (2022). Kuntalain Soveltamisalasta. Helsinki: BoD - Books on Demand.
- Muukkonen, M. & Voutilainen, T. (2020). Valtiontukiarviointi osana kunnan taloudellisten toimien selvittämisvelvollisuutta. *Focus Localis* 4/2020, ss. 6–24.
- Parikka, J. & Siikavirta, K. (2010). *EU:n valtioneuvoston päätökset*. Helsinki: Edita.
- Paukku, E. & Paukku, J. (2021). Kuntien lakisäätöiset velvoitteet ja niiden laininlyönnit tilintarkastuskertomusten perusteella. *Hallinnon tutkimus*, 3/2021.

- Paukku, E. (2020). *Euroopan unionin politiikan ja tukikilpailun vaikutus valtiontukisääntelyyn*. Acta Electronica Universitatis Lapponiensis.
- Raitio, J. & Miettinen, S. M. (2021). *Valtiontuet ja SGEI-palvelut*. Helsinki: Alma Talent.
- Raitio, J. (2013). *Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat*. 3., uudistettu painos. Alma Talent Oy 2013.
- Ruohonen, J., Vahtera, V. & Penttilä, S. (2017). *Kuntayhtiö*. 1. painos. Helsinki: Alma Talent Oy.
- Ryynänen, A. (2018). *Uusi kunta. Maakuntauudistuksen jakojäännös vai viimeinen läheisyysperiaatteen ilmenemä?* UNIPress.