

16

Kuntakonsernin kokonaisedun edistäminen kuntayhtiöissä konserniohjeen avulla

Janne Ruuhonen

Kuntaomisteisten osakeyhtiöiden määrä on 2000-luvulla kasvanut selvästi, mikä edellyttää myös omistajaohjaukseen panostamista. Kunnilla on osakeyhtiölainsäädännön puitteissa tarvittaessa mahdollisuus ohjata omistamiensa yhtiöiden toimintaa kattavasti. Tyypillisiä omistajaohjauskeinoja ovat yhtiöjärjestys, henkilövalinnat ja konserniohje. Konserniohjeen määräyksillä pyritään siihen, että kuntayhtiöiden toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus, joka voi olla ristiriidassa osakeyhtiön edun kanssa. Artikkelissa selvitetään, miten kuntakonsernin kokonaisedun edistämisen ja kuntayhtiön edun edistämisen mahdollinen ristiriita tulee ratkaista. Artikkelia varten on laadittu analyysi 25 suurimman kaupungin konserniohjeiden sisällöistä koskien kuntakonsernin kokonaisedun edistämistä. Tutkimustulosten mukaan konserniohjeet ovat konsernin kokonaisedun edistämisen osalta varsin yleisluontoisia. Konserniohjeissa ei ole tunnistettu kaikkia osakeyhtiölainsäädännön tarjoamia päätöksentekomahdollisuuksia kokonaan omistettujen kuntayhtiöiden osalta.

Avainsanat: kuntayhtiö, kuntakonserni, omistajaohjaus, konserniohje

Johdanto

Suomessa on yli 2 000 kuntaomisteista osakeyhtiötä (Tilastokeskus 2021). Kunnan toimintoja on siirretty osakeyhtiömuotoon, mikä on edellyttänyt omistajaohjaukseen panostamista, sillä tytäryhteisöjen omistajaohjauskeinot poikkeavat kunnan oman toiminnan ohjaamisen keinoista. Omistajaohjauksen tavoitteena on varmistua siitä, että kuntayhtiöt toteuttavat omistajien yhtiöille asettamia tavoitteita (Ruohonen ym. 2021b). Kuntalain (10.4.2015/410) 6 §:n mukaan kunta tytäryhteisöineen muodostaa *kuntakonsernin*¹. Yhteisö, jossa kunnalla on kirjanpitolaissa (30.12.1997/1336, KPL) tarkoitettu määräysvalta, on kunnan tytäryhteisö.

Omistajaohjauksen lähtökohtana voi pitää kuntakonsernin toiminnan tehostamista kokonaisuutena, ja omistajaohjaussääntelyä kannatettiin laajasti lausuntovaiheessa. Kuntalain esitöissä omistajaohjauksen tavoitteeksi asetettiin se, että ohjauksen kohteena oleva yhteisö ottaa toiminnassaan huomioon omistajansa tahdon ja tavoitteet (HE 268/2014 vp, 120, 171). Kuntalain 46.1 §:n mukaan omistajaohjaus tarkoittaa toimienpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Tällaisia omistajaohjausvälineitä ovat muun muassa yhtiöjärjestys, osakassopimus ja konserniohje. Kuntalain 47.1 §:n mukaan omistajaohjauksella tulee pyrkiä siihen, että yhtiöiden toiminnassa otetaan huomioon *kuntakonsernin kokonaisuus*. Kokonaisuutta koskeva säännös ei ole omiaan selkeyttämään omistajaohjauksen asianmukaista järjestämistä, sillä osakeyhtiön johdon on osakeyhtiölain (21.7.2006/624, OYL) 1:8:n mukaisesti huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua, jolla pääsääntöisesti tarkoitetaan yhtiön kaikkien osakkeenomistajien kollektiivista etua (Immonen & Nuolimaa 2017, 9; Keya 2016, 36; Savela 2015, 75–76).

Tavoitteena on selvittää, miten kuntakonsernin kokonaisedun edistämisen ja kuntayhtiön edun edistämisen mahdollinen ristiriita tulee ratkaista. Lisäksi tavoitteena on tarkastella, miten kuntakonsernin kokonaisedusta määrätään kunnan konserniohjeissa ja corporate governance -ohjeissa. Artikkelissa perehdytään erityisesti konserniohjeessa määrättyyn kuntayhtiön johdon velvollisuuteen tiedustella kunnan kantaa ennen päätöksentekoa. Ennakkokannan tiedustelu on teeman kannalta olennainen, sillä sen avulla pyritään nimenomaisesti varmistamaan kuntakonsernin kokonaisedun toteutuminen. Tutkimusekonomisista syistä tarkastelun ulkopuolelle rajataan kuntakonsernin kokonaisedun tarkastelu muiden omistajaohjausvälineiden kuin konserniohjeen avulla. Tarkoituksena on arvioida voimassa olevan sääntelyn sisältöä eli kyseessä on oikeusdogmaattinen tutkimus. Artikkelia varten on laadittu analyysi 25 suurimman kaupungin konserniohjeiden sisällöistä koskien kuntakonsernin kokonaisedun edistämistä.²

¹ Konsernin määritelmästä tarkemmin ks. Koski 1977; Horsmanheimo ym. 2017, 11–12.

² Tiedot on kerätty kuntien internet-sivuilta lokakuussa 2022. Tarkempi erittely liitteessä 1.

Omistajaohjauksen järjestämisestä

Osakeyhtiölainsäädäntö luo osakkeenomistajille puitteet ohjata omistamiensa yhtiöiden toimintaa varsin kattavasti. Kuntalain 46.2 §:n mukaan omistajaohjauksen toimenpiteet voivat liittyä *ainakin* perustamissopimuksiin, yhtiöjärjestysmääräyksiin, muihin sopimuksiin, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön. Omistajaohjauksen keinoja ovat lisäksi muun muassa konserniohje ja kunnan talousarvio ja suunnitelma (Meklin 2018, 12–14). Omistajaohjausvälineiden oikeudellisessa sitovuuudessa on eroja. Yhtiöjärjestys on yhtiöoikeudellisesti kaikkia yhtiön toimielimiä sitova, kun taas osakassopimus sitoo vain sopimukseen sitoutuneita osakkeenomistajia. Konserniohjekaana ei ole yhtiöoikeudellisesti sitova, mikä vaikuttaa siihen, minkälaisia oikeussuojakeinoja osapuolilla on käytettävissä esimerkiksi silloin, kun määräyksiä tai ohjeita on rikottu. Omistajaohjauksen keinot vaihtelevat sen mukaan, onko kyseessä kunnan yksin omistama osakeyhtiö, kunnan määräysvallassa oleva yhtiö vai yhtiö, jossa kunta on vähemmistöosakkeenomistajana (Ruohonen ym. 2021a).

Omistajaohjauksen järjestämisessä keskeistä on *vastuunjaon määrittely* (Kuntaliitto 2015, 8–12). Kunta käyttää suoraa omistajan päätöksentekovaltaa osakeyhtiön yhtiökokouksessa. Periaate sisältää olettan osakkeenomistajan ja yhtiön erillisyydestä eli siitä, että osakkeenomistajat eivät osakkeenomistajan ominaisuudessa voi puuttua yhtiön asioiden hoitamiseen antamalla suoria määräyksiä yhtiön hallitukselle tai toimitusjohtajalle. Yhteisön päätäntävaltaa käyttävät siis sen omat toimielimet. (Mähönen – Villa 2019, 124–125) Omistajaohjaus on toteutettava käytettävissä olevien ohjausvälineiden avulla.

Osakeyhtiötä koskee osakeyhtiölaki, ja sitä on aina noudatettava kuntayhtiön toiminnassa. Kuntakonsernin kokonaisedun edistämisen nimissä ei voi painostaa kuntayhtiön hallitusta tekemään yhtiön edun vastaista päätöstä. On tärkeää huomata, että kuntalain omistajaohjaussäännökset ovat *alisteisessa suhteessa yhtiöoikeudelliseen sääntelyyn*. Omistajaohjauksen keinovalikoima on näin ollen osakeyhtiölainsäädännön *pakottavien reunaehtojen puristuksessa*. (Penttilä ym. 2015, 86).

Konserniohje kuntayhtiön omistajaohjausvälineenä

Konserniohje on yksi omistajaohjauksen keskeisistä tavoista, ja sillä on suuri merkitys nimenomaan kuntakonsernin kokonaisedun edistämisessä. Kuntalain 47.4:n mukaan konserniohjeessa annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:

Kuntakonsernin kokonaisedun edistäminen kuntayhtiöissä konserniohjeen avulla

- 1) kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelusta ja ohjauksesta;
- 2) konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä;
- 3) tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeuden turvaamisesta;
- 4) velvollisuudesta hankkia kunnan kanta asiaan ennen päätöksentekoa;
- 5) konsernin sisäisistä palveluista;
- 6) kunnan tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanosta ja nimittämisestä;
- 7) kunnan tytäryhteisöjen hyvästä hallinto- ja johtamistavasta [corporate governance].

Jokaisessa kunnassa tulee olla konserniohje, joka on julkinen. Velvollisuus konserniohjeen antamiseen perustuu lakiin. Konserniohje on kuntasektorille omaleimainen tapa ohjata omistamiensa yhtiöiden toimintaa. Konserniohjauksen tavoitteena on, että ohjauksen kohteena oleva kuntayhtiö ottaa toiminnassaan huomioon omistajansa tahdon. Käytännössä konserniohjeella pyritään siis *kuntakonsernin kokonaisedun* huomioimiseen. Kuntalain hallituksen esityksessä kuntayhtiöiden hallitusvalinnat katsottiin keskeiseksi osaksi kuntakonsernin kokonaisedun toteuttamista. Hallituksen jäsenten tulee olla tietoisia osakkeenomistajan tavoitteista, sekä siitä, että konserniyhtiö kuuluu osaksi konsernia (HE 268/2014). Konserniohjeessa tulee antaa määräykset kunnan tytäryhteisöjen hyvästä hallintotavasta (*corporate governance*). Konserniohjeissa yleensä edellytetään, että tytäryhtiöt toimielimissään käsittelevät konserniohjeen ja sitoutuvat sen noudattamiseen (Harjula – Prättälä 2019, 380)³.

Konserniohjeessa tulisi määritellä tärkeimmät omistajaohjauksavoitteet puuttumatta osakeyhtiön toimivallanjakoon. Liian yksityiskohtainen konserniohje voi johtaa tytäryhtiön päätöksenteon hankaloitumiseen – ja konserni-intressin liiallisen edistämisen johdosta ongelmallista suhteessa osakeyhtiölain säännöksiin. Kuntalain 47:3 §:n mukaan konserniohjetta sovelletaan kunnan tytäryhteisöjen sekä soveltuvin osin osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen. Tosiasiassa osakkuusyhteisöjen osalta konserniohjeen soveltaminen on erittäin hankalaa. Esimerkiksi juuri kuntakonsernin kokonaisedun edistäminen on hankalaa tytäryhtiöissä, joissa on useita muita omistajia sekä osakkuusyhtiöissä. Jos tytäryhtiössä on vain kuntaomistajia, konserniohjeiden soveltamisesta voidaan pyrkiä sopimaan eri omistajakuntien kesken niin, että konserniohjeiden tärkeimmät määräykset ja periaatteet – ja kuntakonsernin kokonaisedun edistäminen – tulevat noudatetuiksi. Jos kunnan osakkuusyhtiössä puolestaan on muita kuin kuntaomistajia, konserniohjeen soveltaminen käytännön tasolla on hankalaa.

³ Konserniohjeen oikeudellisesta sitovuudesta ks. Ruohonen 2018.

Konserni-intressiajattelu

Konserni-intressi Suomen yhtiöoikeudessa

Konserni-intressiajattelu ei ole juuri saanut jalansijaa Suomen yhtiöoikeudessa eikä osakeyhtiölainsäädännössä ole konserni-intressin huomioimisesta säännöksiä (Salo 2015, 201–202). Konserni-intressin painottamisen ongelmat painottuvat silloin, kun kunnan tytäryhteisön etu ja konsernin etu *vetävät eri suuntiin*, ja silloin, kun yhtiössä on esimerkiksi kuntaomistajan lisäksi vähemmistöosakkeenomistajia.⁴ Yhtiön päätöksenteossa pitää aina ottaa huomioon OYL 1:7:n osakkeenomistajien *yhdenvertaisuuden* periaate. Yhtiön edun arvioinnissa on lisäksi otettava huomioon OYL 1:5:n määräys osakeyhtiön toiminnan tarkoituksesta, joka on voiton tuottaminen osakkeenomistajille, ellei toisin ole yhtiöjärjestyksessä määrätty.

Emoyhtiön johdossa voidaan pyrkiä edistämään konserni-intressin näkökulmaa eri tavoin. Tytäryhtiön johto ei voi päätöksenteossaan kuitenkaan voi asettaa kuntakonsernin kokonaisetua osakeyhtiölainsäädännössä määrättyjen velvoitteiden edelle, sillä johdon näkökulmasta kokonaisedun edistäminen tytäryhtiön kustannuksella saattaa jopa johtaa hallituksen jäsenen vahingonkorvausvastuuseen. (Nyström 2016, 190) Osakeyhtiön johto ei voi tehdä konserniohjeistuksen edellyttämää päätöstä, joka osakeyhtiölain yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisesti johtaisi yksittäisen osakkeenomistajan saamaan epäoikeutettuun etuun. Joissain tilanteissa konsernin menestys voi kuitenkin olla tytäryhteisön kannalta tavoiteltavaa (Savela 2015, 369–370), ja oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että konserni-intressin mahdollisuutta ei voida pitää täysin poissuljettuna, sillä pitkällä aikavälillä konserni-intressin huomiointi tytäryhtiön päätöksenteossa voi johtaa parempaan lopputulokseen kuin pelkästään yhtiön oman edun tavoittelemisen lyhyellä aikavälillä (Pönkä 2012, 339–340). Tytäryhtiössä ei voida *ilman kaikkien osakkeenomistajien suostumusta* (OYL 5:1.2 ja OYL 13:6.4) tehdä päätöstä, joka on selvästi yhtiön edun vastainen, mutta kuntakonsernin edun mukainen. Konserni-intressin edistäminen tulee näin ollen usean omistajan yhtiössä kyseeseen lähinnä vain silloin, kun se edistää myös tytäryhtiön etua. Joka tapauksessa tytäryhtiöissä tehtävät päätökset, joilla pyritään edistämään konsernin etua, tulee aina dokumentoida erityisen huolellisesti (Rasinaho 2013, 565). Silloin kun yhtiön tavoitteena on voiton tuottaminen osakkeenomistajille, ei ole osakeyhtiön edun mukaista tehdä sellaista päätöstä, joka ilmeisellä tavalla johtaa osakeyhtiön näkökulmasta liiketaloudellisesti kestävämpään lopputulokseen.

⁴ Osakkeenomistajien intressien erottelusta ks. Pönkä 2013, 31.

Kuntakonsernin kokonaisetuo vai yhtiön etu?

Kuntalaissa säädetään kuntakonsernin kokonaisedusta:

Kuntalaki 47.1 §

Omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisetuo.

OYL 1:8:n mukaan osakeyhtiön johdon on puolestaan huolellisesti toimien edistettävä *yhtiön etua*. Yhtiön edun edistäminen pitää sisällään lojaliteettivelvollisuuden suhteessa yhtiöön ja sen kaikkiin osakkeenomistajiin, ja yhtiön edun mukaan toimiminen pitää sisällään velvollisuuden edistää yhtiön toiminnan tarkoitusta (Ruohonen 2019, 175). Esimerkiksi toimiminen ainoastaan tietyn omistajan välittömien etujen mukaisesti ei ole sallittua – ei edes silloin, kun hallituksen jäsen on tämän omistajan toimesta nimetty hallitukseen (HE 109/2005, 37–38). Silloin kun on toimittu yhtiön tarkoituksen mukaisesti, on lähtökohtaisesti toimittu lojaalisti myös suhteessa yhtiöön ja osakkeenomistajiin (Airaksinen ym. 2018, 53). Huolimattomasti toimiva osakeyhtiön johtohenkilö on vahingonkorvausvelvollinen aiheuttamastaan vahingosta OYL:n 22:1:ssä säädetyllä tavalla. OYL 1:5:n mukaan osakeyhtiön *tarkoitus* on voiton tuottaminen osakkeenomistajille, jollei yhtiöjärjestyksessä toisin määrätä. Tämä johtaa siihen, että lähtökohtaisesti kaikki ne kuntayhtiöt, joiden toiminnan tarkoitusta ei ole yhtiöjärjestyksessä määrätty toisin, toimivat voitontuottamistarkoituksessa⁵. Yhtiön toiminnan tarkoituksen asettamisella osakkeenomistaja pystyy ohjaamaan kuntayhtiön toimintaa kuntakonsernin kokonaisedun kannalta tarkoituksenmukaiseen suuntaan. Voitontuottamistarkoituksesta poikkeavan määräyksen ottaminen yhtiöjärjestykseen edellyttää OYL 5:29.1:n 1 kohdan mukaan kaikkien osakkeenomistajien suostumusta.

Kokonaisedun edistämällä tavoitellaan kuntien vahvaa omistajuutta, jossa kunnan toimintaa pyritään ohjaamaan kokonaisvaltaisesti, ja jonka yhtenä osatekijänä ovat kunnan tytäryhtiöt (Harjula & Prättälä 2019, 379). Kuntayhtiöitä koskeva sääntely on aina otettava tässä yhteydessä huomioon, ja *omistajaohjaus on sopeutettava* edellä mainittujen rajojen puitteisiin. Kuntakonsernin kokonaisedun edistäminen kytkeytyy valtuuston hyväksymään kuntastrategiaan, jossa määritellään omistajuuden keskeiset tavoitteet ja periaatteet. Kuntakonsernin kokonaisedun edistäminen on voitu määrätä omistajapolitiikan keskeiseksi tavoitteeksi. Kuntayhtiössä voi myös olla

⁵ Joissakin ei-voitontuottamistarkoituksessa toimivissa osakeyhtiöissä ei ole nimenomaisesti määrättyä yhtiön tarkoituksesta, mikä on seurausta siitä, että vuoden 1978 osakeyhtiölaissa (734/1978) tai vuoden 2006 osakeyhtiölain voimaansaattamislaissa (625/2006) ei edellytetty tällaista määrätystä yhtiöiltä, jotka toimivan omakustannuseriaatteella. Toiminnan tarkoitus saattaa ilmetä yhtiöjärjestyksestä muutoin: esimerkiksi toimialamääräyksestä tai osakkeenomistajien oikeuksia ja velvollisuuksia koskevista määräyksistä. Ks. tarkemmin Vahtera 2022, 627–643. Ks. aiheesta myös Kyläkallio ym. 2017, 11–12.

yhtiöjärjestysmääräys, jonka mukaan yhtiön toiminnassa on huomioitava kuntakonsernin kokonaisetut. Tällainen yhtiöjärjestysmääräys voi kuitenkin nostaa esiin kysymyksen sen suhteesta erityisesti OYL 1:5:n voiton tuottamistarkoitukseen (Ruuhonen 2020, 175–176).

Konsernin ja tytäryhteisön etujen tarkastelu voidaan jaotella seuraaviin ryhmiin: 1.) kuntakonsernin kokonaisetut ja tytäryhtiön etut voivat olla yhtenevät, 2.) tytäryhtiön toiminta voi olla yhtiön edun vastaista, mutta kuntakonsernin edun mukainen, 3.) tytäryhtiön toiminta voi olla tytäryhtiön edun mukainen, mutta kuntakonsernin edun vastaista, ja 4.) toiminta voi olla sekä kuntakonsernin että tytäryhtiön edun vastaista (Meklin 2018, 9). Yhtiöoikeudellisesti ongelmallisia ovat erityisesti kohdat 2 ja 4, joissa johto joutuisi tekemään kuntayhtiön edun vastaisia päätöksiä.

Kuntakonsernin kokonaisedun määrittelyyn liittyy hankalia tulkintakysymyksiä. Kuntalain esitöissä nostettiin esiin, että kokonaisedun määrittäminen ei ole yksiselitteistä. Tämän voi katsoa johtuvan erityisesti kunnan päätöksenteon poliittisia intressejä sisältävästä moniulotteisuudesta. (Ruuhonen ym. 2021a, 195) Hallituksen esityksessä todetaan: ”-- esimerkiksi osakeyhtiölain sisältämät velvoitteet eivät kuitenkaan voi olla kunnalle peruste luopua kunnan vahvan omistajuuden tavoitteesta ja pyrkimyksestä kuntakonsernin kokonaisedun tavoitteluun” (HE 268/2014, 174). Esitettyä kanta voi pitää ongelmallisena. Lain esitöissä kyllä tunnustetaan vähemmistöosakkeenomistajien ja velkojien asema osakeyhtiössä sekä johdon velvollisuus edistää yhtiön etua, mutta esitöistä ei riittävästi käy ilmi, että yhtiön edun edistämällä pyritään nimenomaan järjestämään riittävä oikeussuoja velkojille ja vähemmistöosakkeenomistajille (Nyström 2016, 189).

Tyypillisesti kuntakonsernin kokonaisedun edistämisen tarkemmista keinoista määrätään juuri *konserniohjeessa*. Osakeyhtiölain pakottavien määräysten vastaista konserniohjeen määräystä ei saa hallituksen päätöksenteossa noudattaa eli esimerkiksi velkojien suoja säännösten tai vähemmistösuoja säännösten vastaista määräystä ei saa noudattaa. Erityisesti arvioitavaksi saattaa tulla juuri OYL 1:7:n osakkeenomistajien yhdenvertaisuusperiaatteen noudattaminen. Osakkeenomistajien yhdenvertaiseen kohteluun on kiinnitettävä huomiota erityisesti silloin, kun kuntayhtiössä on useita osakkeenomistajia (kuntaomistajia tai yksityisiä omistajia). Sellainen päätös, joka on kuntakonsernin kokonaisedun mukainen, mutta *selvästi osakeyhtiön edun vastainen*, on jätettävä konserniohjelmääräyksestä huolimatta yhtiön hallituksessa tekemättä. (Ruuhonen ym. 2021a, 251).

Osakeyhtiön hallituksen on jätettävä tekemättä myös sellainen päätös, joka on muun pakottavan erityissääntelyn vastainen. Johdon ei ole mahdollista tehdä esimerkiksi kilpailulain (12.8.2011/948, KilpL) kilpailuneutraalisäännösten vastaisia päätöksiä, jotka voivat tulla esiin esimerkiksi kuntakonsernin sisäisten palveluiden järjestämisessä. Myöskään lain julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (29.12.2016/1397) vastaisia päätöksiä ei voi tehdä sellaisissa kuntayhtiöissä, jotka toi-

mivat kuntakonsernissa *in house* -asemassa. Esimerkiksi konserniohjeen *konserni-palveluiden* käyttöä koskevat määräykset liittyvät kuntakonsernin tehokkuuden varmistamiseen. Konserniohjeissa on mahdollista edellyttää, että kuntayhtiöiden tulee kilpailuneutraliteettisääntelyn salliessa käyttää keskitettyjä konsernitoimintoja. Keskitetyillä palveluilla voidaan saavuttaa taloudellista tehokkuutta, mikä tekee niiden käytöstä perusteltua (HE 268/2014, 177). Sisäisiä palveluita koskevilla konserniohjemääräyksissä on otettava huomioon *kilpailuneutraliteetin* asettamat rajoitukset. Sisäiset palveluiden osalta on kiinnitettävä huomiota esimerkiksi alihinnoitteluun – palvelut eivät saa vääristää kilpailluilla markkinoilla toimivien kuntayhtiöiden toimintaa markkinoilla. Lisäksi on tarkasteltava hankintalainsäädännön asettamia vaatimuksia niin sanotulle *in house* yhtiötoiminnalle.

Osakeyhtiölain puitteissa kunta voi tarvittaessa harjoittaa vahvaa omistajaohjausta – ohjaus on kuitenkin toteutettava OYL:n säännöksiä noudattaen. Kuntakonsernin kokonaisuuteen vedoten ei ole mahdollista tehdä päätöksiä, jotka ovat pakottavan sääntelyn vastaisia. Yhtiön edun ja kuntakonsernin kokonaisedun väliset ristiriitatilanteet on tarkoituksenmukaista pyrkiä ratkaisemaan neuvottelun kautta. Yhdenmiehenyhtiöissä tällainen menettely on helppo toteuttaa. Tarvittaessa asia pitää OYL 5:2.2:n nojalla siirtää yhtiökokouksen päätettäväksi. Hallitus voi saattaa esimerkiksi periaatteellisesti tärkeän yksittäisen asian OYL 6:7.2:n nojalla yhtiökokouksen päätettäväksi, jolloin osakkeenomistaja voi päättää asiasta haluamallaan tavalla ja ottaa vastuun päätöksestä. Tehtävien siirtämisen nojalla hallituksen on mahdollista vapautua vahingonkorvausvastuusta. Täytäntöönpanovastuu jää kuitenkin edelleen hallitukselle. Lisäksi on huomattava, että yhtiökokouksella ei ole tällaisessa tilanteessa päätöksentekovelvollisuutta. (HE 109/2005, 82) Estettä ei ole sille, että osakeyhtiössä tehdään yhtiön tarkoituksen, edun ja toimialan vastainen päätös *kaikkien osakkeenomistajien* suostumuksella.

KKO 1992:190. Kunta oli osakeyhtiön ainoa osakkeenomistaja. Yhtiö oli päättänyt takauksen antamisesta toisen yhtiön velasta. Koska kunnanhallitus oli kunnan puolesta hyväksynyt takauksen, takaus sitoi yhtiötä riippumatta siitä, oliko sen antaminen ollut osakeyhtiön toimialan vastaista tai oliko päätös syntynyt säädetyssä järjestyksessä.

Velkojien suojan vastaista päätöstä osakeyhtiössä ei kuitenkaan voi tehdä. Varojen jaon osalta tulee noudattaa OYL 13 luvun varojenjako-säännöksiä. Varojenjako-päätöstä tai -ehdotusta ei siis tule tehdä varojenjako-säännösten vastaisesti, vaikka tytäryhtiölle asetetut konserniohjeen taloudelliset tavoitteet sitä edellyttäisivät. Osakkeenomistaja voi tehdä päätöksen silloin, kun yhtiön johto ei voisi päätöstä kuntayhtiön tarkoituksen tai edun vastaisena tehdä. On tärkeää huomata, että edes yksimieliset osakkeenomistajat eivät voi tehdä velkojien suoja-säännösten vastaisia päätöksiä.

Kuntakonsernin kokonaisetut 25 suurimman kaupungin konserniohjeissa

Artikkelia varten on tehty katsaus 25 suurimman kaupungin konserniohjeisiin ja niiden avulla on selvitetty, miten kuntakonsernin kokonaisedun edistämisestä konserniohjeissa määrätään.

Taulukko 1. Kuntakonsernin kokonaisetua koskevat yleisimmät määräykset 25 Suomen suurimman kunnan konserniohjeissa ryhmiteltyinä keskeisiin teemoihin.⁶

Ristiriita. Konserniohjeen ollessa ristiriidassa yhteisöä koskevan pakottavan lainsäädännön kanssa noudatetaan voimassa olevaa lainsäädäntöä ja/tai Konserniohjetta noudatetaan kaupunkikonsernin tytäryhteisöissä, jollei niitä koskevasta lainsäädännöstä muuta johdu.	24 kuntaa
Konsernin kokonaisetut tytäryhteisöjen toiminnassa. Konserniohjeen tarkoituksena on turvata ja edistää kuntakonsernin kokonaisetua tytäryhteisöjen toiminnassa.	21 kuntaa
Talous. Tytäryhteisöjen talouteen, rahoitukseen ja omaisuuteen liittyvissä päätöksissä otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisetut.	9 kuntaa
Konsernijohton valvonta. Konsernijohto valvoo kaupunkikonsernin kokonaisedun toteutumista tytäryhteisöissä, arvioi tytäryhteisöille asetettujen tavoitteiden toteutumista ja/tai antaa tarvittaessa ohjeita.	8 kuntaa
Hallituksen asiantuntemus. Yhteisöjen hallitukseen voidaan nimetä konsernin ulkopuolisia asiantuntijoita silloin, kun se on tarkoituksenmukaista kaupunkikonsernin kokonaisedun kannalta.	8 kuntaa
Kuntayhtiön toimielinten velvollisuus. Tytäryhteisön tai yhteisön toimielinten on toiminnassaan otettava huomioon kuntakonsernin kokonaisetut.	8 kuntaa
Sisäiset tukipalvelut. Kaupunki tarjoaa sisäisiä tukipalveluja tytäryhteisöilleen omien resurssiensa ja toiminnan niin mahdollistaessa, mikäli kaupunki katsoo, että yhteisellä käytöllä saavutetaan etua kaupunkikonsernille.	6 kuntaa

Taulukossa ryhmiteltyjen alueiden lisäksi 25 suurimman kunnan konserniohjeissa kuntakonsernin kokonaisetut on liitetty velvollisuuteen hankkia kaupungin kanta ennen päätöksentekoa sekä siihen, että tytäryhteisö huolehtii omasta tiedottamisestaan, paitsi jos asia vaikuttaisi merkittävästi kaupunkikonsernin kokonaisuuteen. Lisäksi konserniohjetarkastelussa löytyi maininta siitä, että markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden yhtiöjärjestyksissä määrätään, että niiden tulee ottaa toiminnassaan huomioon kuntakonsernin kokonaisetut. Yhdessä konserniohjeessa oli maininta siitä, että konsernin näkökulma voi poiketa tytäryhteisön välittömästä näkökulmasta. Lisäksi oli määräys koskien sitä, että yhteisöjen tulee toimittaa muun muassa konsernijohtolle ja sisäiselle tarkastukselle näiden pyytämät tiedot ja asiakirjat yhteisön toiminnasta, jos tämä tieto on tarpeen konsernin kokonaisedun arvioimiseksi – huomioiden kuitenkin lainsäädännössä asetetut pakottavat säännökset.

⁶ Tiedot kerätty kuntien internet-sivuilta 4.–7.10.2022. Tarkemmat tiedot liitteessä 1.

Konserniohjetta koskevassa säännöksessä edellytetään, että konserniohjeessa annetaan määräykset kunnan *hyvästä hallinto- ja johtamistavasta*. Näissä ohjeissa käydään tyypillisesti läpi omistajan, hallituksen ja toimitusjohtajan toimivaltaan, vastuuseen ja työskentelyn järjestämiseen liittyviä kysymyksiä. Osalla kaupungeista hyvä hallinto- ja johtamistapa on kuvattu erillisellä *corporate governance* -ohjeella. Ne kaupungit, joilla on erillinen *corporate governance* -ohje (10), mainintoja kuntakonsernin kokonaisedusta oli ohjeissa niukalti⁷. Kuntakonsernin kokonaisedun huomioimista koskevat määräykset liittyvät omistaja-arvon edistämiseen, johtamis- ja hallinnointikäytäntöjen toteuttamiseen sekä riittävän asiantuntemuksen turvaamiseen hallituksessa.

Velvollisuudesta kunnan kannan hankkimiseen ennen hallituksen päätöksentekoa

Kunnan ennakkokannan hankkiminen liittyy kuntakonsernin kokonaisedun toteutumisen varmistamiseen. Kuntalain 47.4 §:n mukaan kunnan konserniohjeessa on määrättävä muun muassa juuri ennakkokannan hankkimisesta. Kunta ei osakkeenomistajana voi suoraan puuttua kuntayhtiön hallituksen päätöksentekoon. Kunta voi kuitenkin edellyttää, että yhtiön johto pyytää kunnan ennakkokannan asiaan. Tyypillisesti ennakkokannan hankkimisvelvollisuus asetetaan hallituksen puheenjohtajalle ja/tai toimitusjohtajalle. Hallituksen on kuitenkin kollektiivina vastattava siitä, että kunnan ennakkokanta on asianmukaisella tavalla hankittu ennen päätöksentekoa, mikäli kunnan konserniohjeessa sitä edellytetään. Kunnan virkamiehet eivät hallituksen jäseninä toimiessaan voi antaa kunnan ennakkokantaa sellaisessa kuntayhtiössä, jonka hallituksen jäsenenä he toimivat, vaan kunnan kannan antaa konsernijohto.

Kuntayhtiön hallituksella ei ole velvollisuutta toimia kunnan esittämän ennakkokannan mukaisesti eli ennakkokannan tiedustelu ei oikeudellisesti tarkoita kuntayhtiön toimielimen päätösvallan siirtämistä osakkeenomistajalle. Kuntayhtiön johto tekee siis edelleen päätöksensä asiassa itsenäisesti ja saattaa päätyä siihen, että ei ole kuntayhtiön edun mukaista toimia ennakkokannassa esitetyllä tavalla. Yhtiön hallitus lopulta vastaa tekemistään päätöksistä, eikä kunnan ennakkokannan hankkiminen muuta tätä perusasetelmaa (ks. myös Harjula & Prättälä 2019, 383–384). OYL 5:2.2:n mukaan osakkeenomistajat voivat yksimielisinä tehdä yksittäistapauk-

⁷ Markkinoilta irtautumisen yhteydessä Espoon kaupungin *corporate governance* -ohjeessa on maininta kaupungin kokonaisedun huomioimisesta. ”Mikäli Espoo aloittaa liiketoiminnan tai liittyy liiketoimintaan sellaisella toimialalla, jossa markkinat eivät toimi, on kaupungin tavoitteena irtaantua toiminnasta toimivien ja tasapainoisten markkinoiden syntymisen jälkeen taloudellisesti kannattavalla tavalla, mikäli se on kaupungin kokonaisedun mukaista.”

sessä päätöksen hallituksen tai toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluvassa asiassa. Kunnan kannan hankinta on eri asia kuin yksittäistä asiaa koskevan päätöksenteon siirtäminen yhtiökokouksen käsiteltäväksi. Hallitus voi OYL 6:7.2:n nojalla päättää siirtää asiaa koskevan päätöksenteon ja vastuun asiasta yhtiökokoukselle. Tässä tilanteessa ei ole kyse kunnan ennakkokannan hankkimisesta eikä johto tällöinkään voi laittaa täytäntöön osakeyhtiölain tai yhtiöjärjestyksen vastaista yhtiökokouksen päätöstä. Kuntakonsernin kokonaisuus voi mennä yhtiön edun edelle lähinnä silloin, kun kuntayhtiössä on ainoastaan yksi osakkeenomistaja tai silloin, kun päätökselle on kaikkien osakkeenomistajien suostumus (Ruohonen ym. 2021a).

Kunnan kannan hankkiminen ei tarkoita vastuun siirtämistä kunnanhallitukselle tai konsernijohtolle, eikä se merkitse oikeudellisen yhteisvastuun synnyttämistä (HE 268/2014, 176). Oikeuskirjallisuudessa ei ole suljettu pois sitä mahdollisuutta, että hallituksen osakkeenomistajalta hankkima kanta saattaisi johtaa yhteiseen korvausvastuuseen osakeyhtiötä, vähemmistöosakkeenomistajaa tai velkojaa kohtaan, mikäli *osakkeenomistaja on ennakkokannan antaessaan myötävaikuttanut* lainvastaisen päätöksen syntymiseen (Nyström 2016, 191). OYL 22:2.1:n mukaan osakkeenomistajan on korvattava vahinko, jonka hän on myötävaikuttamalla osakeyhtiölain tai yhtiöjärjestyksen rikkomiseen tahallaan tai huolimattomuudesta aiheuttanut yhtiölle, toiselle osakkeenomistajalle tai muulle henkilölle. Kunnan on pidettävä huolta siitä, että se ei anna esimerkiksi osakeyhtiölain vähemmistö- tai velkojien suojaa rikkovia ennakkokantoja. Kuten aiemmin todettiin, tarkoituksen ja toimialan vastaisen päätöksen *yksimieliset* osakkeenomistajat voivat kuitenkin tehdä, mutta eivät velkojien suojan vastaista päätöstä.

Toimielinten itsenäinen asema päätöksenteossa on tyypillisesti tunnustettu kuntien konserniohjeissa. Mikäli kuntayhtiö ei ole pyytänyt kunnan ennakkokantaa ennen merkittävän investointipäätöksen tekemistä, kyse on ehdottomaan muotoon kirjoitetun konserniohjelmääräyksen rikkomisesta. Konsernin kokonaisuus voisi mennä yhtiön edun edelle lähinnä silloin, kun kuntayhtiössä on vain yksi omistaja, jolloin päätökselle on kaikkien osakkeenomistajien suostumus tai kuntakonsernin kokonaisedun priorisointi pitkällä aikavälillä ajaa myös tytäryhtiön etua. Viime kädessä konsernijohtoon on päätettävä, mihin toimenpiteisiin se ryhtyy, mikäli kuntayhtiön hallitus ei toimi kunnan ennakkokannan mukaisesti.

Lopuksi

Omistajaohjauksen keinovalikoimaa on toteutettava osakeyhtiölainsäädännön *pakkotavien säännösten rajoissa*. Näissä puitteissa kunta voi tarvittaessa harjoittaa kattavaa omistajaohjausta. Konserniohje on yksi omistajaohjauksen keskeisistä tavoista,

ja sillä on suuri merkitys nimenomaan kuntakonsernin kokonaisedun edistämisessä. Suomen yhtiöoikeudessa konserni-intressiä jättäminen ei ole saanut juuri jalansijaa. Kuntayhtiön hallitus ei voi tehdä edes kuntakonsernin kokonaisedun nimissä päätöstä, joka on osakeyhtiölain pakottavien vähemmistönsuoja- tai velkojiensuojasäännösten vastainen. OYL 1:8:n mukaan yhtiön johdon on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua. Kuntayhtiön hallituksen ei siis pidä tehdä osakkeenomistajan vaatimuksista selvästi yhtiön tarkoituksen vastaista päätöstä tai sellaista päätöstä, joka loukkaa omistajien yhdenvertaisuutta.

Suomen 25 suurimman kaupungin *konserniohjeisiin tehdyn tarkastelun* perusteella kuntakonsernin kokonaisedusta on määrätty verraten yleisellä tasolla. Tästä on pääteltävissä, että kunnilla on kuntakonsernin kokonaisedun edistämisen osalta melko heikko tahtotila tai kyky osakkeenomistajina ohjata kuntayhtiöiden toimintaa. Tyypillisesti konserniohjeissa tyydytään toteamaan, minkälaisien toimintojen järjestämisessä kuntakonsernin kokonaisuuteen tulee kiinnittää huomiota. Esimerkiksi sisäisten palveluiden järjestämisen ja kuntayhtiön hallituksen asiantuntemuksen yhteydessä kuntakonsernin kokonaisuuteen mainittiin usein. Konserniohjeissa myös lähes poikkeuksetta korostettiin, että konserniohjeen määräysten ollessa ristiriidassa yhteisöä koskevan pakottavan sääntelyn kanssa, tulee noudattavaa yhteisöä koskevaa sääntelyä. Tämä on ilmeistä ilman konserniohjeen nimenomaista määräystäkin.

Sellainen päätös, joka on kuntakonsernin kokonaisedun mukainen, mutta selvästi yhtiön edun vastainen, tulee jättää konserniohjeen määräyksestä huolimatta yhtiön johdossa tekemättä. Kuntayhtiössä voidaan kuitenkin tehdä sen tarkoituksen tai toimialan vastainen toimi tai päätös *kaikkien osakkeenomistajien suostumuksella*. Eriytyisesti yhdenyhtiössä tällainen menettely on verraten helposti toteutettavissa. Tarvittaessa kuntayhtiön hallitus voi siirtää asian OYL 6:7.2:n nojalla yhtiökokouksen päätettäväksi, jolloin osakkeenomistaja voi päättää asiasta haluamallaan tavalla ja ottaa vastuun päätöksestä. OYL 5:2.2:n mukaan osakkeenomistajat voivat yksimielisinä yksittäistapauksessa tehdä päätöksen hallituksen tai toimitusjohtajan yleistä toimivaltaa kuuluvassa asiassa. Vaikeissa kuntakonsernin kokonaisuuteen koskevista päätöksentekotilanteissa menettely voisi olla selkeämpi vaihtoehto kuin konserniohjeissa määrätty velvollisuus kunnan ennakkokannan tiedusteluun keskeisissä kuntayhtiötä koskevista asioissa.

Kuntalain 47.2:n mukaan kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus. Myös konserniohjetarkastelussa kuntayhtiön *hallituksen asiantuntemus* nousi esille nimenomaan kuntakonsernin kokonaisedun edistämisen keinona. Jotta kuntayhtiö voisi parhaalla mahdollisella tavalla toteuttaa kuntakonsernin kokonaisuuteen ja kuntayhtiön tarkoitusta, kuntayhtiöön on valittava asiantunteva hallitus. Kunnan on tarkoituksenmukaista nimetä konserniyhtiöihinsä henkilöitä, joilla on kyky huolehtia kuntakonsernin kokonaisedun toteutumisesta. Myös yhtiöoikeudel-

lisesti konsernijohdon tulee edistää konsernin kokonaisuutta. (Ruohonen ym. 2021a, 130) Kunnan on omistajaohjauksen kautta pidettävä siis huolta siitä, että omistajan näkemys tulee otetuksi huomioon päätöksenteossa. Omistajaohjauksen keinoin osakkeenomistajalla on tarvittaessa mahdollisuus vaihtaa kuntayhtiön hallitus, jos yhtiön toiminnassa on ollut selkeitä puutteita eikä hallitus nauti osakkeenomistajan luottamusta. Kuntakonsernin kokonaisedun edistäminen sekä kuntaomistajan luottamus-henkilöjärjestelmään perustuva päätöksenteko tuovat omistajaohjaukseen ja hallituksen päätöksentekoon omaleimaisia toimintakäytäntöjä.

Jos kuntayhtiön toiminta ja kuntakonsernin kokonaisuus ovat jatkuvasti vaikeasti yhteensovittavissa, kunta voi joutua harkitsemaan kyseisen yhtiön omistamisen tarkoituksenmukaisuutta (HE 268/2014, 131, 173) Kunnassa saatetaan joutua jopa harkitsemaan, tulisiko yhtiön omistuksesta luopua, mikäli kuntakonsernin kokonaisuus ja kuntayhtiön toiminta eivät kohtaa.

Lähteet

Kirjallisuus ja artikkelit

- Airaksinen, M., Pulkkinen, P. & Rasinaho, V. 2018. Osakeyhtiö I. 3., uud. painos. Helsinki: Alma Talent.
- Harjula, H. & Prättälä, K. 2019. Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. 10., uud. painos. Helsinki: Alma Talent.
- Horsmanheimo, P., Kaisanlahti, T. & Steiner, M.-L. 2017. Tilintarkastuslaki ja EU:n uudistunut tilintarkastussääntely – kommentaari. 2., uud. painos. Helsinki: Alma Talent.
- Immonen, R. & Nuolimaa, R. 2017. Osakeyhtiöoikeuden perusteet. 3., uud. painos. Helsinki: Talentum.
- Keya, A. 2016. Directors' Duties. Third Edition. London: Lexis Nexis.
- Koski, P. 1977. Konserni. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Kuntaliitto 2017. Kunnan konserniohje. 2., uud. painos. Helsinki. Saatavissa osoitteessa www.kuntaliitto.fi.
- Kyläkallio, J., Iirola, O. & Kyläkallio, K. 2017. Osakeyhtiö I. 8., uud. painos. Helsinki: Edita.
- Meklin, P.: Tavoitteet kuntakonsernin kokonaisedun osoittajana. Teoriaa ja havaintoja ARTTU2-tutkimuskunnista. Arttu2-tutkimusohjelman julkaisusarja. Nro 8/2018. Saatavilla osoitteessa www.kuntaliitto.fi.
- Mähönen, J. & Villa, S. 2019. Osakeyhtiö III – Corporate Governance. Helsinki: Alma Talent.
- Nyström, P. 2016. Osakeyhtiön hallituksen fidusiaariset velvollisuudet – osakeyhtiö- ja vahingonkorvausoikeudellinen tutkimus. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Pönkä, V. 2012. Yhdenvertaisuus osakeyhtiössä. Helsinki: SanomaPro.
- Pönkä, V. 2013. Yhtiön etu – osakeyhtiöoikeudellinen näkökulma I. *Lakimies* 1/2013, 21–34.
- Rasinaho, V. 2013. Yhtiön etu ja sen sivuuttaminen kokonaan omistetussa tytäryhtiössä. *Defensor Legis* 4/2013, 550–565.
- Ruohonen, J. 2018. Konserniohjeen juridinen merkitys osakeyhtiössä. Teoksessa Mähönen, J., Pölonen, P. & Vahtera, V. (toim.) *Juhlajulkaisu Risto Nuolimaa 1948 – 2/6 – 2008*. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys, 255–273.
- Ruohonen, J. 2019. Company Directors' Key Duties and Business Judgment Rule. Teoksessa Kangas, A. (toim.): *Leading Change in a Complex World: Transdisciplinary Perspectives*. Tampere: Tampere University Press, 245–258.
- Ruohonen, J. 2020. Tilintarkastaja osakeyhtiön hallinnon tarkastajana. Helsinki: Alma Talent.
- Ruohonen, J., Vahtera, V. & Penttilä, S. 2021 (2021a). Kuntayhtiö. 2., uud. painos. Helsinki: Alma Talent.
- Ruohonen, J., Vahtera, V. & Salminen, S. 2021 (2021b). Governance and Steering of MOCs: Legal Perspective. *Lex Localis* 3/2021, 705–728.
- Salo, M. 2015. Hyvä liiketoimintapäätös ja johdon vastuu. Helsinki: Talentum.
- Savela, A. 2015. Vahingonkorvaus osakeyhtiössä. 3., uud. painos. Helsinki: Talentum.
- Vahtera, V. 2017. Vahingonkorvaus asunto-osakeyhtiössä. Helsinki: Kauppakamari.
- Vahtera, V. 2022. Osakeyhtiön toiminnan tarkoituksen sisältö ja sen suhde yhdenvertaisuusperiaatteeseen muissa kuin voitontuottamisyhtiöissä. *Defensor Legis* 3/2022, 627–643.

Säädökset

- Hankintalaki = Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016)
- KilpL = Kilpailulaki (948/2011)
- KuntaL = Kuntalaki (410/2015)
- OYL = Osakeyhtiölaki (624/2006)
- OYLvpl = Osakeyhtiölain voimaanpanolaki (625/2006)

OYL 1978 = Osakeyhtiölaki (734/1978)

TTL = Tilintarkastuslaki (1141/2015)

Lain esityöt

HE 109/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi osakeyhtiölainsäädännöksi.

HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi säädöksiksi.

Liite 1: Tutkimusaineiston konserniohjeet 25 suurimman kaupungin osalta.

Kaupunki	Konserniohje	Hyväksytty (voimaantulo)
Espoo	Espoon kaupungin konserniohje	12.12.2016
Helsinki	Helsingin kaupungin konserniohje	17.5.2017
Hyvinkää	Hyvinkään kaupungin konserniohje	15.2.2021
Hämeenlinna	Hämeenlinnan kaupunki Konserniohje	13.12.2021 (1.1.2022)
Joensuu	Joensuun kaupungin konserniohje	25.2.2019
Jyväskylä	Jyväskylän kaupunkikonsernin omistajaohjauksen periaatteet ja konserniohje (2022)	21.3.2022
Järvenpää	Omistajaohjeistus (saadun selvityksen perusteella sis. konserniohjeen ja hyvän hallintotavan)	15.11.2010
Kokkola	Kokkolan kaupungin konserniohjeet sekä hyvä hallinto- ja johtamistapaohje	13.6.2016
Kotka	Kotkan kaupungin konserniohje	8.5.2017
Kouvola	Konserniohje sekä hyvä hallinto- ja johtamistapa	14.6.2021
Kuopio	Konserniohje	9.9.2019
Lahti	Lahti-konsernin konserniohje	13.6.2022
Lappeenranta	Lappeenrannan kaupungin konserniohje 2017	(1.11.2017)
Lohja	Lohjan konserniohjeet	(1.2.2018)
Mikkeli	Konserniohje	7.6.2021
Oulu	Oulun kaupunki Konserniohje	4.4.2022 (5.4.2022)
Pori	Konserniohje	22.3.2021
Porvoo	Porvoon kaupungin konserniohje	26.2.2020
Rovaniemi	Rovaniemen kaupunki Konserniohje	16.5.2016
Salo	Salon kaupungin konserniohje	13.6.2022 (1.8.2022)
Seinäjoki	Seinäjoen kaupungin konserniohje	(1.3.2018)
Tampere	Tampereen kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen konserniohje	16.12.2019
Turku	Konserniohjeet	13.12.2021
Vaasa	Vaasan kaupungin konserniohje	12.6.2017
Vantaa	Vantaan kaupungin konserniohje	21.9.2020