

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 10/2013 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av kommunallagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 10 april 2013 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av kommunallagen (RP 32/2013 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har social- och hälsovårdsutskottet (ShUU 8/2013 rd), ekonomiskutskottet (EkUU 13/2013 rd) och arbetslivs- och jämställdhetsutskottet (AjUU 6/2013 rd) lämnat utlåtanden i ärendet. Utlåtandena återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Auli Valli-Lintu, finansministeriet
- regeringsråd Tarja Lehtinen och regeringsråd Merja Leinonen, undervisnings- och kulturministeriet
- konsultativ tjänsteman Eeva Vahtera, arbets- och näringsministeriet
- direktör Raija Volk och medicinalråd Kristiina Mukala, social- och hälsovårdsministeriet
- direktör, finansieringsplanering Allan Paldanius, Keva
- generaldirektör Juhani Jokinen, Konkurrens- och konsumentverket
- generalsekreterare Markus Österlund och sakkunnig i förvaltningsärenden Kristina Beijar, Svenska Finlands folkting

- chefsjurist Pirkka-Petri Lebedeff, Finlands Kommunförbund
- koncernjurist Atte Malmström, Helsingfors stad
- utvecklingsdirektör, tf. kommundirektör Jarmo Kivineva, Kangasala kommun
- stadsdirektör Lauri Lamminmäki, Kouvola stad
- kommundirektör Ari Ranta-aho, Muurame kommun
- ekonomidirektör Jukka Weisell, Uleåborgs stad
- kommundirektör Tanja Matikainen, Sulkava kommun
- kommunfullmäktiges ordförande Aulis Nordberg, Utsjoki kommun
- tf. ekonomidirektör Jan Finne, Vasa stad
- stadsdirektör Kari Nenonen, Vanda stad
- verkställande direktör Pekka Averio, Kommunfinans Abp
- arbetsmarknadsombud Juha Isoniemi, Offentliga och privata sektorns funktionärsförbund Jyty
- direktör, utvecklingsavdelningen Jussi Salo, Finlands primärskötarförbund SuPer, representant för Tjänstemännens förhandlingsorganisation TFO rf
- vice verkställande direktör Esko Kivisaari, Finansbranschens Centralförbund rf
- chef för juridiska ärenden Mika Hämäläinen, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- verkställande direktör Annaleena Mäkilä, Finlands Hamnförbund rf

- förhandlingsdirektör Jukka Kauppala, Teknik och Hälsa FKT rf
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- justitieministeriet
- Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira)
- Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt
- Samkommunen Helsingforsregionens miljötjänster

- Sotkamo kommun
- Akava rf
- Finlands näringsliv rf
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf
- Avfallshanteringsföreningen rf
- Undervisningssektorns Fackorganisation rf
- Företagarna i Finland rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att kommunallagen ändras. De föreslagna ändringarna har huvudsakligen samband med undanröjande av stödformer som enligt Europeiska kommissionen strider mot EU:s regler om statligt stöd.

Kommunallagen ska enligt förslaget ändras så att kommuner i regel ska överföra en uppgift till aktiebolag, andelslag, föreningar eller stiftelser när den sköts i ett konkurrensläge på marknaden. Vissa uppgifter ska enligt lagen inte anses vara sådana att de sköts i ett konkurrensläge på marknaden. Det rör sig främst om kommunernas lagstadgade uppgifter, uppgifter som utförs i samverkan med andra och uppgifter som utgör monopol.

Vissa undantag införs också från bolagiseringsskyldigheten. Kommunerna ska även fortsättningsvis kunna vara marknadsaktiva i liten utsträckning och även när det uttryckligen är möjligt med stöd av en speciallag. Vidare kommer kommunerna med stöd av undantagsbestämmelsen att kunna producera stödtjänster för dottersamfund som ingår i kommunkoncernen och tjänster kopplade till anställningen för anställda

hos dottersamfundet och också mer generellt för anknutna enheter.

När en kommun producerar sådana varor eller tjänster som undantaget avser i ett konkurrensläge på marknaden ska prissättningen vara marknadsrelaterad.

Förslaget innebär vidare att bestämmelserna om kommunala affärsverk preciseras så att affärsverk inte kan bedriva verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden. Dessutom föreslås det att bestämmelser om hur grundavtalet för en affärsverkssamkommun ska ändras måste finnas i själva avtalet.

Lagen avses träda i kraft senast den 1 september 2013. Verksamhet som bedrivs när lagen träder i kraft ska ha en övergångsperiod fram till utgången av 2014. För arbetskraftspolitisk vuxenutbildning föreslås emellertid en övergångsperiod fram till utgången av 2016 när det gäller bolagiseringsskyldigheten.

Övergångsbestämmelsen avses också trygga tilläggspensionsförmånerna för anställda som överförs samt innefatta en bestämmelse om befrielse från överlåtelseskatt kopplad till bolagiseringsskyldigheten.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

*Motivering**Allmänt*

Ändringen av kommunallagen ingår i en större helhet vars syfte är att säkerställa en jämlik konkurrens mellan offentlig och privat näringsverksamhet. Kommunallagen föreslås bli ändrad så att när kommunen tar hand om en uppgift på en konkurrensutsatt marknad ska den i regel bolagisera verksamheten, dvs. överlåta uppgiften att skötas av ett aktiebolag, ett andelslag, en förening eller en stiftelse. För tolkningen av huvudregeln nämns separat uppgifter som åtminstone inte anses vara sådana att de sköts i ett konkurrensläge på marknaden. Sådana är bl.a. uppgifter som ingår i kommunens skyldighet att tillhandahålla tjänster.

Lagen föreskriver också uttömmande om undantag då kommunen inte har bolagiseringsskyldighet trots att den fungerar på en konkurrensutsatt marknad. Det gäller t.ex. om kommunen är marknadsaktiv endast i liten utsträckning eller då verksamhet på marknaden uttryckligen möjliggörs genom lag. För att trygga konkurrensneutraliteten bör kommunen i så fall ändå prissätta sin verksamhet marknadsrelaterat.

Propositionen stöder sig i huvudsak på åtaganden enligt EU-rätten. Genom lagändringen elimineras de problem avseende konkurrensneutralitet och statligt stöd som möjliggörs av lagstiftningen och som kan uppstå till följd av sätet att organisera kommunens eller samkommunens verksamhet i de fall där verksamheten bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden. Europeiska kommissionen har ansett att skydd mot konkurs samt avvikande skattevillkor är stöd som strider mot EU:s bestämmelser om statligt stöd. Men reformen är också motiverad av nationella orsaker. Det framgår av ekonomiutskottets utlåtande att gränserna inte har varit tillräckligt klara för den offentliga sektorns verksamhet på konkurrensutsatta marknader.

Propositionen hör nära ihop med propositionen med förslag till lagar om ändring av konkurrenslagen och av 4 och 16 § i lagen om offentlig-

het vid rättegång i förvaltningsdomstolar (RP 40/2013 rd). Ändringen av konkurrenslagen innebär att Konkurrens- och konsumentverket får befogenhet att övervaka att konkurrensen är rättvis när offentliga och privata sektorn driver verksamhet på samma marknad. Verket ska bl.a. övervaka att bolagiseringsskyldigheten följs och att prissättningen är marknadsrelaterad. Bägge propositionerna ingår i regeringens program för främjande av sund konkurrens.

Den aktuella ändringen av kommunallagen skapar ett regelverk för den näringsverksamhet som kommuner, samkommuner, kommunala affärsverk och andra kommunalt ägda verksamhetsenheter driver på en konkurrensutsatt marknad. Förvaltningsutskottet vill betona att avsikten med propositionen inte är att ingripa i sådant ansvar för att anordna tjänster som kommunen ålagts enligt någon speciallag. I vissa speciallagar har aspekten om konkurrensneutralitet redan beaktats, men enligt erhållen utredning tvingas olika förvaltningsområden ytterligare bedöma behovet av att justera lagstiftningen. De lagändringar som behövs ska göras inom den övergångstid som reserverats för ändringen av kommunallagen.

Kommunerna tvingas i fortsättningen bedöma vilka tjänster och produkter de producerar på en konkurrensutsatt marknad och huruvida kommunen måste bolagisera verksamheten eller dra sig från marknaden. Förvaltningsutskottet konstaterar att trots avgränsningarna och undantagsbestämmelserna i lagen blir flera gränsdragningar beroende av tolkningspraxis. Genomförandet av reformen och Konkurrens- och konsumentverkets beslutspraxis, liksom vilka konsekvenser dessa får för kommunsektorn, måste därför noggrant följas upp. Man bör också se till att kommunerna får tillräcklig information om reformen och anvisningar om kraven när det gäller lagstadgad verksamhet.

Enligt utredningen bereds för närvarande fortsatta projekt i anslutning till EU:s lagstiftning om statliga stöd som ett led i totalrevideringen av kommunallagen. De gäller kommunernas all-

männa ansvarsområde, möjligheter till garantier, utlåning och bidrag, relationen mellan upphandlingslagstiftningen och kommunalt samarbete samt service som kan förenas med en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster (tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, SGEI). De bedöms bidra till större tydlighet i den praktiska verksamheten. Vidare är det centralt att kommunernas metoder för ägarstyrning utvecklas som ett led i reformen av kommunallagen.

Sammanfattningsvis anser förvaltningsutskottet att propositionen är behövlig och uppfyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men med följande synpunkter och ändringsförslag.

Biblioteks-, idrotts-, ungdoms- och kultur-tjänster

I 2 a § 2 mom. i lagförslaget föreslås en avgränsning av uppgifter som åtminstone inte ska skötas i ett konkurrensläge på marknaden. Propositionen konstaterar ingenting om verkningarna på biblioteks-, idrotts-, ungdoms- och kulturtjänster. Utfrågningen av sakkunniga lyfte fram att dessa tjänsters förhållande till kommunens bolagiseringsskyldighet förblir oklar och att lagen bör kompletteras i det avseendet.

Syftet med att tillhandahålla kommunala biblioteks-, idrotts- och ungdomstjänster är att tillhandahålla tjänster som främjar välbefinnandet så att alla kommunbor har tillgång till dem på lika villkor. Biblioteks-, kultur-, idrotts- och ungdomstjänsterna är till sin natur lagstadgade tjänster som hör till kommunens uppgifter, men kommunerna har behörighet att bestämma i vilken utsträckning och hur tjänsterna tillhandahålls. Vissa av tjänsterna är basservice och vissa är verksamhet med karaktär av basservice. Av propositionen framgår bl.a. att om verksamheten inte prissätts marknadsrelaterat utan finansieras t.ex. genom statsandelar kan den inte betraktas som verksamhet som sköts i ett konkurrensläge på marknaden. De nämnda tjänsterna är i regel uttryckligen sådana uppgifter. Det avgörande är verksamhetens karaktär som bedöms från fall till fall.

Avgränsningarna i det nämnda 2 mom. räknar inte upp kommunens enskilda uppgifter utan definierar uppgiftstyperna generellt. Att foga till en bestämmelse om biblioteks-, kultur-, idrotts- och ungdomstjänster vore därför inte konsekvent och kunde också aktualisera frågan om "ett konkurrensläge på marknaden" ska tolkas annorlunda för de nämnda tjänsterna än för andra uppgifter. Därför föreslår förvaltningsutskottet inte att en specialbestämmelse tillfogas. Utskottet framhåller likväl att kommunen åtminstone inte sköter uppgifter i ett konkurrensläge på marknaden, om det är fråga om uppgifter som hänför sig till biblioteks-, kultur-, motions- och idrotts- samt ungdomsväsendet och som är lagstadgade eller är sådana frivilliga uppgifter som grundar sig på lag och som inte har kommersiella drag.

Företagshälsovård

Enligt lagen om företagshälsovård (1383/2001) ska arbetsgivaren tillhandahålla förebyggande företagshälsovård på egen bekostnad, men arbetsgivaren kan inte åläggas att tillhandahålla sjukvård, utan det ska vara frivilligt baserat. Enligt 18 § i hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010) ska kommunen för arbetstagare som arbetar på arbetsplatserna i kommunen ordna sådan företagshälsovård som avses i 12 § i lagen om företagshälsovård eller någon annanstans i lag. Kommunen kan avtala med arbetsgivaren om att tillhandahålla frivilliga sjukvårds- och andra hälsovårdstjänster som en del av företagshälsovården. Eftersom de lagstadgade tjänsterna anses falla utanför bolagiseringsskyldigheten, gäller skyldigheten enligt propositionsmotiveringen inte förebyggande företagshälsovård men nog andra hälsovårdstjänster som exempelvis sjukvård.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser att det blir problem med att ordna hela företagshälsovården på ett ändamålsenligt och resultatrikt sätt, om kommunerna blir skyldiga att bolagisera sjukvårdsbiten av företagshälsovården. Bolagiseringsskyldigheten kan leda till att de

samlade funktionerna splittras och att sjukvårdsproducerande företag med företagshälsovårdsinriktning växer fram eller att kommunen i stället för bolagisering helt tvingas avstå från att leverera sjukvårdstjänster inom företagshälsovården. Då kan det bli svårt att få tjänster, inte minst i glesbygden där den kommunala företagshälso- vårdens kunder kan tjänsteuppspjälkningen innebära fördröjningar när det gäller att upptäcka arbetsrelaterade hälsorisker och att avvärja hot mot arbetsförmågan. Uppspjälkningen kan också ge högre kostnader och på så sätt öka de arbetsgivares utgifter som står för betalningen, och en splittrad tjänsteproduktion kan också göra det svårare att upphandla och utnyttja tjänster. Också social- och hälsovårdsutskottet har fäst uppmärksamhet vid problemen med företagshälsovården och konstaterat att sådana lösningar kan komma att inverka också på hur man i kommunerna lyckas ordna annan hälso- och sjukvård än företagshälsovård som fungerande helheter.

Enligt utredning är det uppenbart att lagstiftningen om företagshälsovård bör ses över. Förvaltningsutskottet konstaterar att i fråga om prehospital akutsjukvård ingår i hälsovårdslagen en bedömning om konsekvenserna för marknaden och bestämmelser om brand- och räddningsväsendets möjligheter att lämna anbud. En motsvarande avvägning är för tydlighetens skull motiverad också för företagshälsovårdens del. Förvaltningsutskottet anser att det i samband med att lagstiftningen ses över ytterligare bör utredas om företagshälsovården sammantaget kan tillhandahållas i kommunens regi.

Arbetskraftspolitisk utbildning

Enligt 3 mom. i ikraftträdandebestämmelsen i lagförslaget föreskrivs att om kommunens eller samkommunens verksamhet gäller arbetskraftspolitisk vuxenutbildning, ska kommunen eller samkommunen före utgången av 2016 överföra uppgiften för att skötas i aktiebolagsform eller i form av ett andelslag, en förening eller en stiftelse eller annars ordna verksamheten så att den inte snedvrider konkurrensen. Enligt proposi-

tionsmotiveringen avses med arbetskraftspolitisk vuxenutbildning sådan utbildning som nämns i lagen om offentlig arbetskraftsservice (1295/2002) och som har till syfte att höja den vuxna befolkningens yrkesskicklighet och möjligheter att få arbete eller kvarstå i arbetet samt främja tillgången på yrkeskunnig arbetskraft.

Lagen om offentlig arbetskraftsservice upphävdes och ersattes av lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice (916/2012), som trädde i kraft den 1 januari i år. I den vevan ändrades den arbetskraftspolitiska vuxenutbildningen till arbetskraftsutbildning och utbildningsinnehållet ändrades så att som arbetskraftsutbildning numera endast erbjuds utbildning som ger yrkesfärdigheter och integrationsutbildning plus grundläggande utbildning för vuxna som kompletterar lärokursen i grundläggande utbildning. Den tidigare lagens icke yrkesinriktade handledande utbildning erbjuds i dag i form av s.k. träningstjänster. Arbetskraftsförvaltningen kommer från början av 2014 att kunna erbjuda små och medelstora företag utvecklingstjänster i form av s.k. nyckelpersonsutbildning.

Förvaltningsutskottet konstaterar att i 3 mom. i ikraftträdandebestämmelsen i lagförslaget måste den ändrade lagstiftningen tas i beaktande. Utskottet föreslår att bestämmelsen ändras på det sätt som framgår av arbetslivs- och jämställdhetsutskottets utlåtande.

Förvaltningsutskottet finner det i likhet med arbetslivs- och jämställdhetsutskottet angeläget att samma villkor gäller för privata och offentliga utbildningsorganisationer på en konkurrensutsatt marknad. Enligt utredning är avsikten att lagstiftningen under övergångsperioden ska preciseras så att eventuella möjligheter till snedvriden konkurrens i verksamheten tas i beaktande i beredningen. I det sammanhanget finns det möjlighet att finna också andra konkurrensneutrala sätt att ordna verksamheten än bolagisering.

Övergångsperioden

Enligt 2 mom. i ikraftträdandebestämmelsen föreskrivs att om kommunen eller samkommunen före denna lag trädde i kraft har skött verksamheten i egen regi i konkurrensläge på markna-

den, ska kommunen eller samkommunen senast före utgången av 2014 överföra uppgiften för att skötas i aktiebolagsform eller i form av ett andelslag, en förening eller en stiftelse eller annars ordna verksamheten så att verksamheten inte snedvrider konkurrensen. Den motsvarande övergångsperioden för verksamhet enligt lagen om offentlig arbetskraftsservice (1295/2002) går enligt bestämmelsens 3 mom. ut i slutet av 2016.

Flera av de sakkunniga som utfrågats har föreslagit att övergångsperioderna ska förlängas. Social- och hälsovårdsutskottet har i sitt utlåtande föreslagit att övergångsperioden ska förlängas till utgången av 2016. Också arbetslivs- och jämställdhetsutskottet har fäst uppmärksamhet vid övergångstiderna och ansett att det måste lämnas tillräckligt med tid för att ordna verksamheterna. Som grund för längre övergångstider hänvisas bl.a. till den korta anpassningstiden, utvecklingen av kostnadsberäkningen, den pågående kommun- och servicestrukturreformen samt metropollösningen.

Förvaltningsutskottet konstaterar att de föreslagna övergångstiderna ställer kommunerna inför utmaningar. Ändå har kommunerna redan haft tid att förbereda sig på förändringarna då man beaktar att problemen med konkurrensneutraliteten har varit kända sedan 2008. Till vissa delar, t.ex. inom hamnsektorn, har bolagiseringen redan beretts, men man har väntat på att lagen ska träda i kraft på grund av den bestämmelse om befrielse från överlåtelseskatt som ingår i lagen. Övergångstiderna har fastställts med hänsyn dels till den tid som krävs för övergången, dels till att problemen med konkurrensneutralitet inom kommunsektorn ska gå att lösa inom skälig tid. Övergångstiderna har också påverkats av förhandlingar med kommissionen om att avgöra aktuella klagomål.

Av ovan relaterade orsaker har förvaltningsutskottet gått in för att tillstyrka övergångstiderna i propositionen. Som det konstaterades ovan behövs det i synnerhet inom social- och hälsovården men också inom andra förvaltningsområden en genomgång av behovet av att se över lagstiftningen i anslutning till bolagiseringsskyldigheten. Enligt propositionsmotiveringen bör lagstiftningen ses över under övergångsperioden, så att kommunen i fråga om de tjänster där det finns särskild grund för kommunal produktion av tjänster ska kunna tillhandahålla tjänsterna, trots att uppgiften kan vara förenad med konkurrensneutralitetsproblem. Förvaltningsutskottet anser att behovet av att se över lagstiftningen bör bedömas snarast möjligt, och på grundval av det ska behövliga lagstiftningsåtgärder vidtas utan dröjsmål.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget enligt propositionen men ikraftträdandebestämmelsen med följande ändringar:

(1 och 2 mom. som i RP)

Om kommunens eller samkommunens verksamhet gäller *produktion av tjänster enligt lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice (916/202) i ett konkurrensläge på marknaden*, ska kommunen eller samkommunen före utgången av 2016 överföra uppgiften för att skötas i aktiebolagsform eller i form av ett andelslag, en förening eller en stiftelse eller annars ordna verksamheten så att den inte snedvrider konkurrensen.

(4—8 mom. som i RP)

Helsingfors den 11 juni 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pirkko Mattila /saf
vordf. Maarit Feldt-Ranta /sd
medl. Jussi Halla-aho /saf
Rakel Hiltunen /sd
Reijo Hongisto /saf
Risto Kalliorinne /vänst
Mika Kari /sd
Elsi Katainen /cent

Timo V. Korhonen /cent
Antti Lindtman /sd
Markus Lohi /cent
Outi Mäkelä /saml
Tapani Mäkinen /saml
Markku Mäntymaa /saml
Osmo Soininvaara /gröna
Ulla-Maj Wideroos /sv.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.