

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 13/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunta- lain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 10 päivänä huhtikuuta 2013 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta (HE 32/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että talousvaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Auli Valli-Lintu, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Eeva Vahtera, työ- ja elinkeinoministeriö
- pääjohtaja Juhani Jokinen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- tutkimusjohtaja Pekka Valkama, Tampereen yliopisto
- kaupunginlakimies Sami Sarvilinna, Helsingin kaupunki
- kaupunginlakimies Tiina Mikkola, Jyväskylän kaupunki

- konsernipalvelujohtaja Mika Mäkinen, Lahden kaupunki
- apulaiskaupunginjohtaja Jarkko Virtanen, Turun kaupunki
- lakiasiain johtaja Arto Sulonen ja johtava lakimies Pirkka-Petri Lebedeff, Suomen Kuntaliitto
- toimitusjohtaja Jaana Korhola, Fazer Food Services Oy
- vs. toimitusjohtaja Harri Huttunen, Palmia
- toimitusjohtaja Taneli Mattila, Sairaala Eira Oy
- asiantuntija Jukka Lehtonen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- toimitusjohtaja Merja Hirvonen, Terveyspalvelualan Liitto ry
- varatoimitusjohtaja Veli-Matti Aittoniemi, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry
- johtaja Antti Neimala, Suomen Yrittäjät.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- maa- ja metsätalousministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö
- Energiatutka Oy
- Finanssialan Keskusliitto
- Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Sääntelyn lähtökohdat

Kyseessä on yritysten kannalta merkittävä uudistus, jonka tavoitteena on selkeyttää kuntien harjoittaman elinkeinotoiminnan pelisään-

töjä. Uudella sääntelyllä luodaan raamit kuntien, kuntayhtymien, kuntien liikelaitosten ja muiden kuntien omistamien toimintayksiköiden harjoittamalle elinkeinotoiminnalle tilanteissa, joissa ne toimivat kilpailluilla markkinoilla. Tavoitteena on korjata vääristymiä, joita on koitunut kunnallisten liikelaitosten harjoittaessa elinkeinotoimintaa edullisemman verokohtelun ja konkurssisuojaan turvin.

Esityksen taustalla on komission joulukuussa 2007 antama päätös¹, jossa mm. katsottiin Tielikennelaitoksen (Destia Oy) konkurssisuojaan ja poikkeavan verokohtelun olevan EU-sääntelyn kannalta kiellettyä valtiontukea. Vastaavankaltainen komission alustava näkemys on annettu myöhemmin² myös Palmia-liikelaitoksen toiminnasta. Sääntelyuudistuksen tarve on näin ollen ollut toimijoiden ennakoitavissa jo pidemmän aikaa. Valtion liikelaitossääntelyyn vastaavat muutokset on jo tehty³.

Laki tulee vaikuttamaan erityisesti kuntien liikelaitosten asemaan. Lain tultua voimaan kuntien mahdollisuudet harjoittaa tehtäviä liikelaitosmuodossa kaventuvat. Suurimpien muutosten arvioidaan kohdistuvan energialaitoksiin ja satamiin sekä sellaiseen palvelutuotantoon, jossa liikelaitokset ovat myyneet palveluitaan vähäistä suuremmassa määrin oman organisaation-
sa ulkopuolelle.

Talousvaliokunta toteaa, että vaikka sääntelyn pääasiallisena tavoitteena on saattaa kansallinen lainsäädäntömme vastaamaan EU:n valtiontukisääntelyä, on uudistus aiheellinen myös kansallisista syistä. Useilla sektoreilla on ollut nähtävissä, etteivät rajat julkisen sektorin toiminnalle kilpailluilla markkinoilla ole riittävän selkeät. Talousvaliokunta pitää oman toimialansa kannalta esitystä erittäin tarpeellisena ja oikeusvarmuutta lisäävänä.

Kuntalaki asettaa yleislakina sääntelylle vain raamit, jotka jättävät useita rajoituksia tulevan tul-
kintakäytännön varaan. Saadun selvityksen mu-

kaan parhaillaan on vireillä useita kansallisia EU:n valtiontukisääntelyyn liittyviä jatkohankkeita. Nämä koskevat kunnan yleistä toimialaa, takaus-, lainananto- ja avustusmahdollisuuksia, hankintalainsäädännön ja kunnan yhteistoiminnan suhdetta sekä palveluita, joihin voidaan asettaa julkisen palvelun velvoite (ns. SGEI-palvelut). Samoin kehitetään kuntien omistajaohjauskeinoja. Tarve selkeyttää edellä mainittuja osa-alueita on tullut selkeästi ilmi valiokuntakäsittelyn aikana. Valiokunta kiirehtii jatkotyötä erityisesti hankintalainsäädäntöön liittyviltä osin. Lisäksi EU:ssa on vireillä mm. hankintalainsäädäntöön liittyviä hankkeita, joilla saattaa olla vaikutusta lain soveltamisalaan.

Uuteen sääntelyyn liittyy kiinteästi talousvaliokunnan käsittelyssä oleva hallituksen esitys laeiksi kilpailulain ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 4 ja 16 §:n muuttamisesta (HE 40/2013 vp). Jälkimmäinen esitys antaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle toimivaltuudet valvoa kilpailun tasapuolisuutta julkisen ja yksityisen sektorin toimiessa samoilla markkinoilla.

Yhtiöittämisvelvollisuus

Lakiehdotuksen 2 a §:n 1 momentin pääsäännön mukaisesti kunnan on siirrettävä kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettava toiminta osakeyhtiölle, osuuskunnalle, yhdistykselle tai säätiölle. Pykälässä ei säännellä tarkemmin, mitä tarkoitetaan *toiminnalla kilpailutilanteessa markkinoilla*. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa määritelmää on rajattu siten, että se kattaa laajasti elinkeinotoiminnan harjoittamisen.

Pääsäännön soveltamisalaa rajataan esityksessä monin tavoin. Lakiehdotuksen 2 a §:n 2 momentissa elinkeinotoiminnan katetta on rajattu luettelemalla ne kunnan tehtävät (mm. kunnan lakisääteinen järjestämisvastuu), joita ei ainakaan voida katsoa hoidettavan kilpailutilanteessa markkinoilla. Lista on esimerkinomainen. Soveltamisalan rajoituksia tehdään myös lakiehdotuksen 2 b §:ssä, jossa säännellään poikkeuksista yhtiöittämisvelvollisuuteen. Pykälässä on lueteltu tyhjentyvästi ne tilanteet, joissa

¹ Valtion tuki N:o C 7/2006

² 14.4.2010

³ valtion liikelaitoksista annettu laki (1062/2010)

2 a §:n 1 momentin nojalla yhtiöittämisveloitteen piirissä olevaa toimintaa ei tarvitse yhtiöittää. Näissä tilanteissa kunnan tulee kuitenkin hinnoitella toimintansa markkinaperusteisesti, mikäli se harjoittaa toimintaa kilpailuilla markkinoilla (66 a §). Osa kuulluista asiantuntijoista on pitänyt ehdotettuja soveltamisalan rajoituksia liian kattavina ja osa riittämättöminä. Talousvaliokunta katsoo, että saadun selvityksen perusteella ehdotettu sääntely täyttää EU-säätelyn asettamat vaatimukset. Soveltamiskokemusten perusteella on aiheellista harkita, missä määrin sääntelyä on tarkoituksenmukaista, EU:n sääntely huomioon ottaen, muuttaa. Valiokunta katsoo, että esitys antaa nykymuodossaan selkeän viestin, jonka mukaisesti kuntien on tarkoin arvioitava ja seurattava toimiaan kilpailuilla markkinoilla.

Esitys asettaa rajoja myös mahdollisuudelle toimia kilpailuilla markkinoilla kuntayhtymämuodossa. Lakisääteinen yhteistoiminta, silloin kun se kohdistuu laissa säädettyyn asiakaspiiriin, jää yhtiöittämisveloitteen ulkopuolelle. Siltä osin kuin kyseessä on kuntien vapaaehtoinen yhteistoiminta, jota harjoitetaan myös kilpailuilla markkinoilla, toimintaan kohdistuu 2 b §:n vähäistä toimintaa koskeva raja. Esitys ei siten mahdollista sidosyksikön jatkuvaa toimintaa markkinoilla. Mikäli yhteistoimintasopimus tulee kilpailuttaa hankintalakien perusteella, toiminta ylittää myös yhtiöittämiskynnyksen. Tämä koskee myös tilanteita, joissa kunta osallistuu oman kunnan järjestämään tarjouskilpailuun (s. 37/I).

Kilpailuneutraliteetin kannalta erityisen haitallisena on pidetty rajausta, jonka mukaisesti kunta voi ilman yhtiöittämisvelvollisuutta myydä tukipalveluja kuntakonserniin kuuluvalla tytäryhtiölle, vaikka jälkimmäinen toimisi kilpailuilla markkinoilla (2 b §:n 1 mom. 3 kohta). Talousvaliokunta toteaa, että kilpailuvääristymiä pyritään näiltä osin ehkäisemään edellyttämällä, että kunta noudattaa tällöin markkinaperusteista hinnoittelua (66 a §). Tytäryhtiöt ovat puolestaan sidottuja hankintalainsäädännössä asetettuihin kynnysarvoihin. Sääntely jättää kuitenkin

tulkinnanvaraa mm. sen osalta, mitä tukipalvelulla tarkoitetaan.

Asiantuntijakuulemisissa on tullut esille useita erityisesti edellä mainittuun kuntien yhteistoimintaan liittyviä rajanvetokysymyksiä, joiden vaikutuksia yhtiöittämisveloitteeseen on aiheellista selkeyttää. Talousvaliokunta pitääkin välttämättömänä, että kuntien yhteistoiminnan, hankintalainsäädännön ja kuntalain mukaisen yhtiöittämisvelvollisuuden välistä yhteyttä selkeytetään viimeistään kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, ettei pelkkä elinkeinotoiminnan yhtiöittäminen välttämättä takaa kilpailuneutraliteetin toteutumista. Jatkotyössä on aiheellista tarkemmin selvittää sääntelytarpeita yhtiölle siirrettävien tai luovutettavien omaisuuserien arvostamisen, yhtiön avaavan taseen rakenteen määrittämisen ja yhtiölle asetettavan pääoman tuottovaatimuksen osalta.

Yhtiöittämiseen liittyvänä yksittäisenä seikkana valiokunta toteaa, ettei esityksellä puututa eläkejärjestelmään. Kunnallisilla yhtiöillä on näin ollen mahdollisuus järjestää työntekijöiden eläketurva joko Kuntien eläkevakuutuksen (Keva) tai yksityissektorin eläkevakuuttajan kautta.

Toimiminen vähäisessä määrin markkinoilla

Kunta voisi yhtiöittämisveloitteen estämättä edelleen vähäisessä määrin toimia markkinoilla (2 b §:n 1 kohta). Vähäisenä toimintana pidettäisiin satunnaisuusteista ylikapasiteetin myymistä sekä markkinavaikutuksiltaan vähäistä toimintaa. Lisäksi tämänkaltaisia tilanteita rajaa edellytys, että hinnoittelun tulee olla markkinaperusteista (66 a §).

Valiokunta tähdentää, että tulkinta tulee perustaa kokonaisarviointiin eikä esimerkiksi hankintalainsäädännössä sovellettaviin prosenttimääriin (s. 35/II). Näin ollen sellaisenkin sidosyksikön, jonka liikevaihdosta alle 10 prosenttia tulee kilpailuilta markkinoilta, on lisäksi täytettävä lakiehdotuksen 2 b §:n mukainen vähäisen toiminnan edellytys voidakseen toimia ilman yhtiöittämisvelvoitetta markkinoilla. Yksittäisen yrityksen liikevaihtoon perustuva prosentti-

osuus ei anna kattavaa kuvaa sen toiminnan vaikutuksista markkinoihin.

Markkinaperusteinen hinnoittelu

Yhtiöittämisvelvollisuudesta tehdyissä poikkeustapauksissa (2 b §), kunnan tulee hinnoitella toimintansa markkinaperusteisesti (66 a §). Edellä mainittu kilpailulain muutosesitys (HE 40/2013 vp) antaisi Kilpailu- ja kuluttajavirastolle valtuudet valvoa sääntelyn noudattamista (30 a §).

Vaikka hinnoittelun lähtökohdaksi on otettu markkinaperusteisuus, on esityksen perusteluisa (s. 38) viittauksia myös liiketaloudelliseen hinnoitteluun (esim. viittaus valtion maksuperustelakiin). Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan sääntely perustuu tältä osin komissiolta saatuihin näkemyksiin, joiden mukaisesti hinnoittelun tulee olla markkinaperusteista, mutta markkinaperusteen lähtökohtana pidetään liiketaloudellisia perusteita, joista voidaan kuitenkin poiketa joissakin tapauksissa. Nämä josain määrin toisistaan poikkeavat lähtökohdat on pyritty sisällyttämään hallituksen esityksen perusteluihin. Talousvaliokunta pitää markkinaperusteista hinnoittelua sääntelyn ensisijaisen tavoitteen eli kilpailuneutraaliteetin takaamisen kannalta tarkoituksenmukaisena.

Lopuksi

Uusi sääntely luo puitteet tulevalle kuntapalveluiden tuottamiselle. Kunnalle jää edelleen harkintavaltaa, miten se palvelunsa järjestää. Uusi sääntely kuitenkin edellyttää aiempaa tarkempaa punnintaa järjestämistavan markkinavaiku-

tuksista. Tähän liittyen valiokunta pitää tärkeänä, että myös erityislainsäädännössä tarkoin harkitaan, miten kuntien tehtävät rajataan.

Talousvaliokunta toteaa, ettei toiminnan yhtiöittämistä tule nähdä pakkona, ellei kunta halua toimia markkinoilla, vaan yhtenä mahdollisuutena kehittää toimintaa. Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille, että yhtiöittämisen kautta kunta on joissakin tapauksissa kyennyt mm. aiempaa paremmin ohjaamaan ja kehittämään toiminnan tehokkuutta. Toiminnan tehostuminen koituu viime kädessä kuntalaisten hyödyksi olettaen, että tehokkuutta kehitetään palvelujen laadusta tinkimättä. Uusi toimintojen järjestämistapa asettaa uusia vaatimuksia omistajaohjaukselle, johon liittyviä kysymyksiä selvitetään parhaillaan valtiovarainministeriön johdolla.

Kuten edellä on todettu, esitys jättää sääntelyn katteeseen runsaasti tulkinnanvaraa. Tämä tulee jatkossa asettamaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontatyölle ja näin muodostuvalle tulkintakäytännölle erityisen painoarvon. Viraston tulkintavaltaa rajaa osaltaan myös EU:n toimivalta kilpailu-, valtiontuki- ja hankintalainsäädännön osalta. Tämän huomioon ottaen valiokunta pitää valittua sääntelytapaa sinänsä ymmärrettävänä, mutta korostaa tarvetta tehokkaan neuvonnan ja ohjauksen järjestämiseen.

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 4 päivänä kesäkuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Mauri Pekkarinen /kesk	Miapetra Kumpula-Natri /sd
vpj.	Marjo Matikainen-Kallström /kok	Jukka Kärnä /sd
jäs.	Lars Erik Gästgivers /r	Jari Myllykoski /vas
	Harri Jaskari /kok	Martti Mölsä /ps
	Johanna Karimäki /vihr	Arto Pirttilahti /kesk
	Pia Kauma /kok	vjäs. Jouko Skinnari /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi.