

Eduskunta
Talousvaliokunta
Osastosihteeri Merja Puska
00102 Eduskunta

tav@eduskunta.fi

Lausuntopyyntöne 7.5.2013

Lausunto hallituksen esityksestä kuntalain muuttamisesta (HE 32/2013)

Eduskunnan talousvaliokunta on 7.5.2013 pyytänyt Suomen Kuntaliiton lausuntoa eduskunnan käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä kuntalain muuttamisesta (HE 32/2013).

Lausunto

Esityksen pääasiallinen sisältö

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntalakia. Ehdotukset liittyvät pääosin Euroopan komission EU-valtiontukisäännöksiä vastaiseksi katsomien tukien poistamiseen. Kuntalakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla, sen tulisi pääsääntöisesti yhtiöittää toiminta. Laissa rajattaisiin eräitä tehtäviä, joita ei katsottaisi hoidettavan kilpailutilanteessa markkinoilla eikä niiden osalta olisi lakiin perustuvaa yhtiöittämisvelvollisuutta. Tärkeimmät rajaukset koskisivat muun muassa kunnan la-
kisääteisiä ja yhteistoimintana hoidettuja tehtäviä sekä monopolin muodostavia tehtäviä.

Yhtiöittämisvelvollisuuteen esitetään muutamia poikkeuksia. Kunta voisi edelleen toimia vähäisessä määrin markkinoilla sekä silloin, kun se erityislain perusteella olisi nimenomaisesti mahdollista. Poikkeussäännöksen perusteella kunta voisi lisäksi tuottaa tukipalveluita kuntakonserniin kuuluville tytäryhteisöille sekä palvelussuhteeseen liittyviä palveluita oman kunnan sekä tytäryhteisön palveluksessa oleville henkilöille sekä laajemminkin palveluita sidosyksiköille. Tällöin hinnoittelun tulee olla markkinaperusteista.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään 1.9.2013. Lain voimaantullessa harjoitetulle toiminnalle säädettäisiin siirtymäaika vuoden 2014 loppuun saakka. Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen järjestämiselle siirtymäaika olisi kuitenkin vuoden 2016 loppuun saakka.

Lisäksi esitetään, että siirtyvän henkilöstön lisäeläke-etuudet turvattaisiin ja yhtiöittämisvelvollisuuteen liittyisi vapautus varainsiirtoverosta.

Kuntaliitto pitää välttämättömänä, että lakiin perustuvan yhtiöittämisvelvollisuuden ulkopuolelle jäävät ainakin esityksen 2 a §:ssä mainitut tehtävät. Lisäksi Kuntaliitto pitää välttämättömänä, että ainakaan esityksen 2 b §:ssä määritellyt tehtävät eivät kuulu yhtiöittämisvelvollisuuden piiriin vaikka niiden katsottaisiin tapahtuvan kilpailutilanteessa markkinoilla.

Yleiset huomiot

Esityksessä ehdotetaan, että kunnan ja kuntayhtymän tulisi yhtiöittää kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettava toimintansa. Yhtiöittämisvelvollisuudesta säädettäisiin kuntalakiin liittävässä 2a §:ssä. Ehdotettava 2a § täsmentää kuntalain 2 §:ää, jossa säädetään kunnan tehtävistä.

Kuntalaissa lähtökohtana on ollut aikaisemmin se, että kunta voi itse päättää tavasta, jolla se hoitaa tehtävät. Ellei erityislainsäädännöstä muuta johdu, kunta on voinut päättää, tuottaako se palvelut itse, yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa tai ostamalla palvelut yksityisiltä markkinoilta. Ehdotettava kuntalain muutos rajoittaisi tätä oikeutta. Kunta tai kuntayhtymä ei voisi julkisoikeudellisena organisaationa harjoittaa toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla.

Kuntalain 2 §:ssä määriteltyä kunnan toimialaa ei esityksessä ehdoteta muutettavaksi. Sääntely koskee ainoastaan sitä, missä organisaatiomuodossa kunta voi harjoittaa toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla. Sääntelyssä ei siis rajoiteta kunnan mahdollisuutta omistaa tai perustaa toimialansa puitteissa markkinoilla toimivaa osakeyhtiötä tai muuta yhteisöä.

Nyt kuntalakiin esitetään varsin yksityiskohtaisia säännöksiä kunnan toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla. Kysymys on kunnan tehtävien ja niiden hoitamisen säätelystä. Tämän säätelyn traditio on perustunut perustuslakiin ja yleisen toimialan osalta aina kuntalain yleislausekkeeseen. Tällöin hallintotuomioistuimien viime kädessä ratkaisee yksittäistapauksessa, kuuluuko tehtävä kunnan toimialaan. Tämä säätelytapa on mahdollistanut myös toimialan sisällön määräytymisen yhteiskunnallisen kehityksen vaatimalla tavalla ja korostanut kunnan itsehallintoa. Nyt esitetyt lainmuutokset muuttaisivat tätä traditiota merkittävästi. Voimassa oleva 2 § ja ehdotettavat 2 a ja 2 b § muodostavat kokonaisuuden. Suurin osa kunnan tehtävien säätelyä koskisi kunnan toimintaa markkinoilla ja yhtiöittämisvelvollisuutta. Tältä kannalta katsottuna säätelyä ei voida pitää tasapainoisena.

Yksityiskohtainen säätelytapa ei ole myöskään lain tulkinnan näkökulmasta paras mahdollinen. Yksityiskohtaiseen ja luettelonomaiseen säätelyyn liittyy aina se mahdollisuus, että jokin asia jää kokonaan sääntelemättä. Tällä hetkellä säätelyn lähtökohtana on ollut, että kunta voi hoitaa sille kuuluvat tehtävät pitkälti parhaaksi katsomallaan tavalla joko omassa organisaatiossaan, yhdessä muiden kuntien kanssa tai hankkimalla palveluja muilta tuottajilta. Vain ns. viranomaistehtävät, joissa käytetään julkista valtaa, kunnan on hoidettava itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Yleiseen toimialaan kuuluvien tehtävien hoitamisessa tällaisia rajoituksia ei ole ollut.

Kuntaliiton käsityksen mukaan yksityiskohtaista luetteloa parempi säätelytapa olisikin ollut kieltää kunnan oma toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla. Silloin olisi jäänyt toimialan säätelyn traditionmukaisesti kokonaan kunnan ja viimekädessä hallintotuomioistuimen arvioitavaksi, milloin kunta hoitaisi tehtäviään kilpailutilanteessa markkinoilla. Olennaista olisi siis, että kunta ei voisi hoitaa tehtäviään kilpailutilanteessa markkinoilla omana toimintanaan. Edellä mainitun kiellon lisäksi tarkempaa säätelyä tarvittaisiin vain siitä, milloin kunta voisi hoitaa tällaista tehtävää omana toimintanaan.

Yksityiskohtaiset huomiot

2 a § Kilpailutilanne markkinoilla

Esityksen lähtökohtana on ollut, että komission Destia- ratkaisussa ja Palmia -tapauksen alustavissa kannanotoissa tarkoitetulla rakenteellisella valtiontuella ja veroedulla on kilpailun kannalta haitallinen vaikutus vain silloin, kun kunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla. Kilpailutilanteen tunnistaminen on keskeistä kunnille, jotka arvioivat oman toimintansa vaikutuksia kilpailuun ja markkinoihin.

Ehdotetun 2a §:n ensimmäisessä momentissa käsitettä "kilpailutilanteessa markkinoihin" ei ole pyritty määrittelemään.

Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on tuotu esille olosuhteita, joiden perusteella on jossain määrin pääteltävissä, onko kyse kilpailutilanteesta toimimisesta. Yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan kilpailutilanteesta ei olisi kyse, jos kunta tuottaa palveluita vain omalle kunnalle. Kilpailutilanteesta olisi sen sijaan kyse, jos kunta osallistuu ulkopuolisen järjestämään tarjouskilpailuun. Vastaavasti kuntayhtymä toimisi kilpailutilanteessa, jos se myy tarjouskilpailuun perustuen palveluita muille kuin jäsenkunnille.

Kunnan mahdollisuus osallistua oman kunnan järjestämään tarjouskilpailuun

Yksityiskohtaisten perusteluiden perusteella jää nyt epäselväksi, onko kunnalla mahdollisuus kuntana osallistua oman kunnan järjestämään tarjouskilpailuun vai ei.

Kuntalain muutosta valmistelleen työryhmän "Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla ja sen toiminnan yhtiöittäminen (VM 33/2010)" esityksen 2 b §:n 2 momentin mukaan tehtävää ei hoideta kilpailutilanteessa markkinoilla, jos kunta osallistuu oman kunnan järjestämään tarjouskilpailuun. Sen yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että pykälän 2 momentissa säädettäisiin selvyuden vuoksi, että kunnan hallinnonala voisi osallistua oman kunnan järjestämään tarjouskilpailuun ilman, että sen katsottaisiin toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla. Kyseisen momentti on poistettu hallituksen esityksestä eikä hallituksen esityksen perusteluissa ole lainkaan otettu kantaa voiko kunta osallistua oman kunnan järjestämään tarjouskilpailuun vai ei. Tämän vuoksi asiasta on syntynyt epäselvä tilanne kuntakentällä.

Kuntaliitto on pitänyt tärkeänä, että kunta voisi kuntana jatkossakin osallistua oman kunnan järjestämään tarjouskilpailuun ilman siihen liittyvää yhtiöittämistä. Kuntaliiton käsityksen mukaan lainvalmistelussa asiaan on otettava selkeä kanta, jotta asian tulokannanvaraisuus voidaan välttää.

Tehtävät, joita ei hoideta kilpailutilanteessa markkinoilla (ei yhtiöittämisvelvollisuutta)

Lain 2 a §:n 2-momentissa on todettu esimerkinomaisesti, millaiset tehtävät tai tilanteet eivät ole ainakaan toimimista kilpailutilanteessa markkinoilla. Luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi.

Tehtävät, joiden hoitamiseen kunnalla ei ole lakiin perustuvaan velvollisuutta

Opetussektorin palvelut ovat pääosin suljettu yhtiöittämisvelvollisuuden ulkopuolelle. Perusopetuksessa ei ole lähtökohtaisesti kyse markkinoilla kilpailutilanteessa harjoitettavasta toiminnasta. Erikseen 2 a §:n 2 momentin 1 kohdassa on todettu, ettei yhtiöittämisvelvollisuus koske palveluita, jotka ovat lakisääteisiä ja joita kunta tuottaa niille, joille sen on lain perusteella palveluita järjestettävä. Edelleen 2 a §:n 2 momentin kohdan 4 perusteella yhtiöittämisvelvollisuuden ulkopuolelle jäisi opetuksen tai koulutuksen järjestämislupaa edellyttävä opetuksen/koulutuksen järjestäminen.

Hallituksen esityksen perusteella on tulkinnanvaraista, voiko kunta tuottaa julkisyhteisömuodossa esimerkiksi perusopetuksen yhteydessä järjestettävää aamu- ja iltapäivätoiminnan palveluita tai taiteen perusopetusta. Kummankaan palvelun tuottamiseen kunnalla ei ole lakisääteistä velvollisuutta, vaikka palveluista sinällään säädetään laissa. Taiteen perusopetus ei myöskään edellytä kunnalta järjestämislupaa.

Eriyisesti aamu- ja iltapäivätoiminnan palveluita tuottavat yleisesti myös yksityisen sektorin toimijat. Yksityiset toimijat voivat tuottaa myös taiteen perusopetusta. Vastaavan tyyppinen tulkintaongelma sisältyy jossakin määrin myös kulttuuripalveluihin (teatterit, orkesterit).

Taiteen perusopetuksesta annetun lain 2 §:n mukaan kunta voi järjestää taiteen perusopetusta. Kuntayhtymä, rekisteröity yhteisö tai säätiö tarvitsee järjestämisluvan.

Perusopetuslain 48 §:n mukaan kunta voi järjestää ja hankkia perusopetuslaissa tarkoitettua koululaisten aamu- ja iltapäivätoimintaa.

Teatteri- ja orkesterilaissa sekä museolaissa säädetään lähinnä valtiosuuden myöntämisen edellytyksistä. Edellytyksenä on mm. että teatterin tai orkesterin/museon omistaa kunta tai kuntayhtymä taikka yksityinen yhteisö tai säätiö.

Hallituksen esityksessä ei ole todettu, miten esitys vaikuttaa kirjasto-, liikunta-, nuoriso- ja kulttuuripalveluihin ja siten epäselväksi jää, ovatko nämä palvelut lakiehdotuksessa tarkoitettuna yhtiöittämisvelvollisuuden piirissä. Ei ole tarkoituksenmukaista, että näiden palveluiden yhtiöittämisvelvollisuuskysymys jätettäisiin yksittäistapauksessa ratkaistavaksi. Kirjasto -, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalvelut ovat luonteeltaan lakisääteisiä, mutta ne kaikki eivät ole sellaisia, joiden järjestämiseen kunnalla olisi lakisääteinen velvollisuus.

Kuntaliiton mukaan olisi selkeintä rajata edellä mainitut tehtävät niiden ei- taloudellisen luonteen vuoksi kokonaan lain soveltamisalasta. Kuntaliiton käsityksen mukaan kyseiset palvelut ovat peruspalveluita tai ainakin peruspalveluiden luonteisia palveluita, joten niissä ei pitäisi lähtökohtaisesti olla kysymys EU:n valtioneuvoston tarkoitamasta taloudellisesta toiminnasta. Yhtiöittämisvelvollisuuden ulkopuolelle jättämisellä voitaisiin parhaiten turvata kyseisten palveluiden yhdenvertainen saatavuus kaikille kuntalaisille. Yhtiöittämisvelvollisuudesta varsin todennäköisesti aiheutuisi se, etteivät kunnat enää tarjoaisi palveluita vaan vetäytyisivät palveluiden tarjoamisesta. Tästä aiheutuisi varsin todennäköisesti se, ettei kyseisiä palveluita olisi enää saatavissa kattavasti eri puolilla valtakuntaa ja palveluiden saatavuus riippuisi entistä enemmän henkilön asuinpaikkakunnasta ja varallisuusasemasta.

Kuntaliitto esittää, että kuntalain muuttamista koskevan lakiehdotuksen 2 a §:n 2 momenttia muutettaisiin siten, että siihen lisättäisiin seuraava uusi 5 kohta seuraavasti:

Kunta ei hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla ainakaan, jos

5) toiminnassa on kysymys kirjasto-, kulttuuri -, liikunta- tai nuorisotoimen lakisääteisestä tai lakiin perustuvasta vapaaehtoisesta tehtävästä, johon ei liity liiketoiminnallisia piirteitä.

Työterveyshuolto

Nyt tehdyllä esityksellä on vaikutusta työterveyshuollon järjestämiseen. Esityksen mukaan yhtiöittämisvelvollisuus ei koskisi työterveyshuollon 12 §:ssä tarkoitettuja ns. ennaltaehkäiseviä terveyspalveluita, mutta kylläkin muita terveydenhuollonpalveluita, muun muassa sairaanhoitoa.

Kuntaliiton mukaan mikäli hallituksen esitys tältä osin toteutuu tällaisenaan, tulee se olennaisesti vaikeuttamaan nykyistä käytäntöä, missä kunnat ovat toteuttaneet työterveyshuollon palveluita kunnan alueella sijaitsevissa työpaikoissa oleville työntekijöille työterveyshuollon näkökulmasta tarkoituksenmukaisina ja toimivina kokonaisuuksina. Esitetty sääntely johtaisi siihen, että kuntien on entistä tarkemmin harkittava, mitä palveluita ja miten ne järjestetään. Kunnat joutuisivat rajoittamaan palvelutuotannon vain lakisääteisiin tehtäviin ja luopumaan muista palveluista tai erityttämään muut palvelut lakisääteisistä palveluista yhtiöittämisen avulla.

Kuntaliiton mukaan tehtävien rajoittuminen pelkästään työterveyshuoltolain 12 §:n mukaisiin ns. ennaltaehkäiseviin terveyspalveluihin ei voida pitää työterveyshuollon tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukaisena. Tällöin ei saavuteta kunnalliselle työterveyshuollolle asetettuja keskeisiä tavoitteita. Kunnallisella työterveyshuollon palvelujärjestelmällä on pyritty turvaamaan muun muassa sitä, että työterveyshuollon palvelut ovat kattavasti saatavilla kaikille työelämään osallistuville yhdenvertaisesti kaikkialla riippumatta heidän asuin- tai työnteopaikkakunnasta.

Kuntaliitto viittaa siihen, mitä se on esitetystä säätelystä ja sen vaikutuksista todennut sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 23.4. sekä työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle 3 ja 7.5 antamis- saan kirjallisissa lausunnoissa.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan työnantajalle vapaaehtoisten työterveyspalveluiden antaminen kunnan omana tuotantona ilman yhtiöittämistä tulisi olla jatkossakin mahdollista.

Vesihuoltotoiminta ja siihen välittömästi liittyvät palvelut (tonttijohdon rakentaminen)

Esitetyn kuntalain 2a §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan yhtiöittämisvelvollisuuden piiriin ei kuulu toiminta, mikä perustuu lakiin perustuvaan monopoliasemaan tai muodostaa luonnollisen monopolin tai tuottaa välittömästi näihin liittyviä palveluita.

Esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan lakiin perustuva monopoli on muun muassa vesilaitostoiminta laitoksen toiminta-alueella ja välittömäksi monopoliasemaan liittyviä palveluilla tarkoitettaiiin palveluita, jotka ovat välttämättömiä toiminnan turvaamiseksi esimerkiksi tonttijohdon liittäminen verkostoon. Tonttijohdon rakentamista ei kuitenkaan ole katsottu kuuluvan yleensä tällaiseksi tehtäväksi, joten tällaista toimintaa ei tulkinta koskisi. Sellaisessa tapauksissa, joissa osa tonttijohdon ylläpidosta on sovittu laitokselle eikä ole tarkoituksenmukaista toteuttaa tonttijohdon rakentamista tai uusimista kahdessa osassa, laitos voisi vastata liittyjän osuudenkin rakentamisesta.

Kuntaliiton mukaan esityksessä mainittu rajaus tonttijohdon rakentamisen osalta ei ole vesihuollon eikä tontinomistajien näkökulmasta tarkoituksenmukainen. Kuntaliiton mukaan tonttijohdon rakentaminen vesihuoltolaitoksen toimesta pitää olla esitettyä laajemmin mahdollista.

Kuntaliitto esittää, että lain yksityiskohtaisia perusteluita muutettaisiin seuraavasti:

Välittömästi monopoliasemaan liittyvillä palveluilla tarkoitettaiiin palveluita, jotka ovat välttämättömiä toiminnan turvaamiseksi esimerkiksi tonttijohdon liittäminen verkostoon. Tonttijohdon rakentaminen katsottaiiin kuuluvan myös tällaiseksi tehtäväksi, jos kyse on uuden alueen verkoston rakentamisen yhteydessä rakennettavista tonttijohdoista tai jos kysymyksessä on runkolinjan peruskorjauksen yhteydessä peruskorjattavista tai rakennettavista tonttijohdoista. Tällaisessa tapauksissa on tarkoituksenmukaista toteuttaa tonttijohdon rakentaminen tai uusiminen yhdessä osassa, jolloin laitos voisi vastata liittyjän osuudenkin rakentamisesta.

Kuntaliiton mukaan uuden alueen rakentamisen yhteydessä on yhteiskunnallisten vaikutusten perusteella järkevää rakentaa tonttijohdot valmiiksi rakentuville tonteille. Myös vesihuoltoverkoston ja kadun peruskorjausten yhteydessä on järkevää saneerata myös tonttijohdot, omistajien niin halutessa, vesihuoltolaitosten toimesta.

Yhdenaikaisella rakentamisella vähennetään turhaa kadun aukaisemista useampaan kertaan eriaikaisesti jokaisen vesihuoltoliittyjän rakennuttaessa liittymät tai peruskorjattessaan tonttijohdonsa runkoon katuja avaamalla. Asfaltoidun kadun aukaiseminen tulee hyvin kalliiksi tonttien omistajille ja toisaalta kadun aukaiseminen vaurioittaa aina kadun rakenteita vaikeuttaen kadun kunnossapitoa.

Jos edellä mainitut toimenpiteet aiheuttavat vesihuoltolaitoksen yhtiöittämisvelvollisuuden, ei kuntien vesihuoltolaitosten kannata enää tarjota yhteiskunnallisesti järkevää tonttijohdon rakentamista, vaan jokainen omistaja saa rakentaa huomattavasti kalliimmalla omat tonttijohdonsa. Myös katujen kunto huononee ja kunnossapito vaikeutuu.

Systemaattisella tonttijohdojen rakentamisella tai peruskorjauksella taataan myös parempi rakentamisen laatu. Vesihuoltotöissä on aina veden kontaminaation riskit. Tonttijohdo on kiinni runkolinjassa ja tonttijohdon vesi sekoittuu runkolinjan veteen. Tonttijohdojen systemaattisella rakentamisella uudelle tai peruskorjattavalle alueelle taataan myös paremmin veden puhtaus, millä on erittäin suuri vaikuttavuus ihmisten terveyteen.

Kaukolämpötoiminta

Esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan lakiin perustuva monopoli olisi myös kaukolämpö sitä osin, kun kiinteistö on lain perusteella velvollinen liittymään verkkoon eli kun kiinteistö on asemakaavamääräysten perusteella velvollinen liittymään verkkoon.

Esityksen vaikutusten arvioinnin yhteydessä on todettu, että kaukolämpö voi muodostaa uusilla asemakaava-alueilla monopolin, mutta suurimmaksi osaksi kaukolämpötoimintaa harjoitetaan kilpailutilanteessa markkinoilla, koska se kilpailee muiden lämmitysmuotojen kanssa. Tällä perusteella kaukolämpölaitostoiminta tulee siten esityksen mukaan käytännössä yhtiöittää.

Kuntalain muutosta valmistelleen työryhmän "Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla ja sen toiminnan yhtiöittäminen (VM 33/2010)" esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on kuitenkin todettu, että luonnollisen monopolin muodostaa kaukolämpöverkko, mutta ei kaukolämpötoiminta kokonaisuudessaan. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisista perusteluista edellä mainittu maininta on poistettu ilman perusteluja.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan kaukolämpöverkosto muodostaa alueellaan luonnollisen monopolin, joten verkon ei tule kuulua 2 a §:n 2 momentin perusteella yhtiöittämisvelvollisuuden piiriin. Kuntaliiton mukaan tämän tulisi selkeästi ilmetä lainvalmisteluasiakirjoista. Tällöin kunnilla olisi oman harkintansa perusteella mahdollisuus arvioida, onko tarkoituksenmukaista eriyttää verkoston ylläpito itse kaukolämmön tuotannosta ja myynnistä, mikäli kaukolämmön tuotanto ja myynti kuuluvat yhtiöittämisvelvollisuuden piiriin.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan olisi syytä tarkemmin arvioida voitaisiinko kaukolämpötoiminta kokonaan tai ainakin joitakin osin pois sulkea yhtiöittämisvelvollisuuden piiristä. Kaukolämpötoiminnan on katsottu yleisesti toteuttavan merkittävää yhteiskunnallista tehtävää ilman laadun parantamiseksi ja energia- ja ilmastopoliittisten kansallisten tavoitteiden toteutuksessa. Toiminnan yhtiöittämisvelvollisuus esitettyssä laajuudessa tarpeettomasti hankaloittaa jo toiminnassa olevan kaukolämpötoiminnan harjoittamisen edellytyksiä tilanteissa, missä kaukolämpöverkosto ja siihen liittyvä toiminta on pienimuotoista ja on perustunut pääosin kunnan tai sen tytäryhtiöiden omistamien kiinteistöjen lämmityksen varaan.

Olisi syytä arvioida, olisiko edellytyksiä jättää kaukolämpötoiminta yhtiöittämisvelvollisuuden ulkopuolelle esimerkiksi siltä osin, kun toiminta perustuu kaukolämpöverkoston, mikä on rakennettu valmiiksi ennen lain voimaantuloa.

2 b Yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset

Pykälässä ehdotettu sääntely on jatkoa 2 a §:ssä ehdotetulle. Siinä säädetään myös yksityiskohtaisella luettelolla niistä tilanteista, joissa kunta voisi hoitaa tehtävää omana toimintanaan kilpailutilanteessa markkinoilla. Päinvastoin kuin 2 a §, ehdotettu 2 b § on tyhjentävä. Tällaisessa sääntelyssä on se vaara, että jokin tässä tapauksessa poikkeus voi jäädä kokonaan sääntelemättä. Sen vuoksi tämänkin pykälän johtolauseeseen pitäisi lisätä sana "ainakin".

Pykälässä mainitut poikkeukset koskevat sellaisten tehtävien hoitoa, jotka eivät vääristä kilpailua olennaisesti, jotka liittyvät kunnan toiminnan kokonaistaloudelliseen tehostamiseen tai johon on muu erityisen painava syy.

Kuntaliiton käsityksen mukaan yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset ovat välttämättömiä ja perusteluja esityksessä tarkemmin mainittujen syiden vuoksi.

Ehdotetun 2 b §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella kunta voisi harjoittaa omana toimintanaan vähäistä toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla. Vähäisellä toiminnalla tarkoitettaisiin, ettei kunta voisi suunnitella toimintaansa siten, että se tuottaisi jatkuvasti tavaroita ja palveluita markkinoille. Perustelujen mukaan kunnan toiminta poikkeuksen perusteella voisi olla lähinnä satunnaisuolteista. Perustelujen mukaan säännöstä tulisi tulkita tiukasti.

Kuntaliiton käsityksen mukaan "vähäinen" – käsitettä tulisi perusteluissa laajentaa koskemaan myös muutakin kuin pelkästään satunnaista ylikapasiteetin purkamista tarkoittavaa toimintaa, koska muutoin se voi johtaa liian tiukkaan säännöksen soveltamiskäytäntöön, mitä ei voida pitää kuntien kannalta tarkoituksenmukaisena. Vähäisyyden käsitteen arvioinnissa pitäisi ottaa huomioon myös sen todelliset vaikutukset kilpailullisiin markkinoihin, jotta säännös mahdollistaisi julkisen sektorin voimavarojen asianmukaisen hyväksikäytön vääristämättä kilpailutilannetta markkinoilla.

Ehdotetun 2 b §:n 2 kohdan mukaan kunta voisi tuottaa palveluja toiselle taholle tai osallistua tarjouskilpailuun, jos tästä olisi erikseen nimenomaisesti säädetty laissa. Poikkeus on perusteltu. Vaikka tällä hetkellä lainsäädännössä ei olekaan mainitunlaisia poikkeuksia, on mahdollista, että lainsäädännön kehitys keskeisillä toimialoilla jatkossa johtaa entistä tarkempaan, ehdotetussa lainkohdassa tarkoitettuun sääntelyyn.

Ehdotettujen 3 ja 4 kohdan poikkeusten taustalla on kunnan oikeus organisoida toimintansa konsernimuodossa tai yhdessä muiden kuntien kanssa. Mikäli kunta esimerkiksi konsernin emoyhteisönä ei voisi lainkaan tuottaa palveluja tytäryhteisöilleen, se olisi täysin eriarvoisessa asemassa verrattuna kaikkiin muihin organisaatioihin. Konserniajattelun ja konsernien yleistymisen taustalla on julkisen sektorin tehokkuuden tavoittelu. Kunnalla täytyy olla oikeus toimia konsernin sisällä vastaavalla tavalla kuin yksityiset konsernit toimivat.

Ehdotuksessa on lisäksi esitetty säädettäväksi poikkeus kunnan tilojen vuokraamisesta ja palvelujen tuottamisesta henkilöstölle palvelussuhteen perusteella (5-6 kohdat). Lisäksi poikkeuksena on mainittu valmiuslain mukainen varautumisvelvollisuus (7). Ehdotetut poikkeukset ovat ymmärrettäviä ja eräiltä osin jopa itsestään selviä.

Kuntalain muuttamisesta aiheutuvien taloudellisten menetysten korvaaminen

Kuntalain muutosta valmistellut työryhmä "Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla ja sen toiminnan yhtiöittäminen (VM 33/2010)" on raportissaan *esittänyt*, että yhtiöittämisestä ja verokohtelun tiukentumisesta kunnalle aiheutuneet taloudelliset menetykset tulee korvata. Työryhmä ei kuitenkaan ottanut tarkemmin kantaa millä tavoin korvaus laskettaisiin ja miten korvaus kanavoitetaan. Työryhmä arvioi, että kunnat yhtiöittävät toimintansa siirtymäkauden loppupuolella, joten vasta sen jälkeen voitaisiin aikaisintaan arvioida tulonmenetyksiä ja niiden korvaamista.

Hallituksen esityksessä ei ole nyt työryhmän esittämällä tavalla suoraan todettu, että yhtiöittämisen seurauksena valtio-kunta suhteessa tapahtuvat tulonsiirrot valtiolle tulee kunnille korvata. Hallituksen esityksessä on todettu, että kuntien yhtiöittämisestä tulee seurata ja tarkastella myöhemmin tulonmenetyksien suuruuden selvittyä tulonmenetysten korvaamista. Aikaisintaan mahdollisia tulonmenetyksiä voitaisiin arvioida vuonna 2017.

Kuntaliitto pitää erityisen tärkeänä vallitsevassa yhä kiristyvässä kuntataloustilanteessa edellä mainitusta muutoksesta aiheutuvat taloudelliset menetykset korvataan mahdollisimman pian täysimääräisesti niille kunnille tai kuntayhtymille, jotka joutuvat lainmuutosten takia yhtiöittämään toimintansa siirtymäaikana tai jotka ovat ennakoineet lainmuutoksen yhtiöittämällä liiketoimintansa. Menetykset tulee korvata niille kunnille tai kuntayhtymille, jotka ovat yhtiöittäneet liiketoimintansa Destia- ratkaisun jälkeen ja niille jotka yhtiöittävät toimintansa ehdotetun siirtymäajan kuluessa.

Kuntaliiton käsityksen mukaan valtio-kunta suhteessa valtio ei saisi taloudellisesti hyötyä kyseisestä muutoksesta kuntien kustannuksella. Kuntaliitto on 12.5.2011 esittänyt Valtionvarainministeriölle alustavan mallin, jolla menetykset voitaisiin heti laskea ja korvata kunnille.

Siirtymäaika

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1.9.2013 lukien. Siirtymäsäännöksessä ehdotetaan, että kuntien ja kuntayhtymien tulisi siirtää kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva oma toiminta hoidettavaksi yhtiö-, yhteisö tai säätiömuodossa tai järjestää toiminta muutoin siten, ettei toiminta väärin kilpailua viimeistään vuoden 2014 loppuun mennessä, lukuun ottamatta työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta, minkä osalta määräaika olisi vuoden 2016 loppuun saakka.

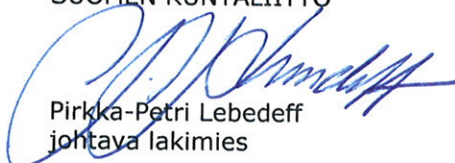
Kuntaliiton käsityksen mukaan toiminnan organisoiminen yhtiömuotoiseksi edellyttää muun muassa esityksessä tarkemmin mainituilla perusteilla vähintäänkin ehdotetun yli 1 vuoden siirtymäaikaa lain voimaantulosta, jotta kunnat ja kuntayhtymät voivat hoitaa toiminnan siirtämisen markkinoille hallitusti.

Varainsiirtoveroa koskeva poikkeus

Ehdotuksen mukaan kunnan tai kuntayhtymän omistama osakeyhtiö olisi vapautettu varainsiirtoverosta mikäli siirtymäajan kuluessa kunta tai kuntayhtymä luovuttaa yhtiölle säännöksessä tarkemmin mainituin tavoin yhtiöitettävän tehtävän hoitamiseen käytetyn kiinteistön tai arvopapereita, jotka oikeuttavat tehtävän hoitamiseen käytetyn kiinteistön tai huoneiston hallintaan.

Kuntaliiton mukaan säännös on perusteltu tilanteessa, jossa yhtiöittäminen johtuu lainsäädännön muutoksesta.

SUOMEN KUNTALIITTO



Pirkka-Petri Lebedeff
johtava lakimies