

20.8.2014

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Viite: Lausuntopyyntö 8.5.2014

Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastolta (KKV) lausuntoa kuntalain kokonaisuudistuksesta. Kilpailu- ja kuluttajavirasto esittää lausuntonaan seuraavan.

KKV pitää ehdotuksen tavoitteita yleisesti hyvinä ja tarpeellisina. Ehdotukset, joiden tarkoituksena on täsmentää kansallisen sääntelyn suhdetta EU-sääntelyyn tai muutoin selkeyttää vallitsevaa oikeustilaa, ovat luonnollisesti kannatettavia. Kilpailu ja kuluttajavirasto nostaa esille kuitenkin seuraavia esitysluonnokseen sisältyviä kohtia, joihin esityksen jatkovalmistelussa olisi syytä kiinnittää erityistä huomiota.

Esitysluonnoksen 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä. Kunnan tulee myös edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Perustellusti voitaisiin harkita, tulisiko tehtäväluetteloon lisätä myös markkinoiden toimivuutta koskevat periaatteet, joista hyötyisivät kunnan asukkaiden ohella myös kuntaan sijoittanut elinkeinoelämä. Julkisen ja yksityisen sektorin terve kilpailu toimii osaltaan hyvänä mittarina kunnan oman toiminnan tuottavuuden arvioinnissa ja kannustaa kuntaa tarjoamaan yhä parempia palveluita.

Esitysluonnoksen 23 §:ssä säädetään aloiteoikeudesta, jonka mukaan kunnan asukkaalla, palvelujen käyttäjällä sekä kunnassa toimivalla yhteisöllä ja säätiöllä on oikeus tehdä aloitteita kunnan toimintaa koskevissa asioissa. Esitysluonnoksen mukaan yksi esimerkki aloiteoikeuden hyödyntämisestä on palvelualoite, joka muun muassa aktivoi yksityisiä toimijoita kunnan palvelujen kehittämiseen ja uusien innovaatioiden synnyttämiseen. Palvelualoite voi lisätä myös yksityisten toimijoiden määrää kunnan palvelujen tuottajina. Esitysluonnoksen mukaan palvelualoittemallin käyttöönotto olisi kunnille vapaaehtoista, eikä sen käyttöön ottaminen edellytä kuntalakiin säännöstä palvelualoitteesta. KKV:n mukaan voisi toisaalta edelleen harkita, tulisiko palvelualoitteen käyttöönotosta säätää esitettyä sitovammin. Näin voitaisiin paremmin varmistaa palvelualoitteen hyödyntämisen yleistymisen kunnissa ja sen positiiviset vaikutukset, joita esitysluonnoksessa on kuvattu.

20.8.2014

Kunnan yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat kuntalain säännökset tulivat voimaan 1.9.2013. Yhtiöittämisvelvollisuutta koskeviin säännöksiin ei siten ole tarkoituksenmukaista tehdä merkittäviä muutoksia, sillä niitä on sovellettu vasta vähän aikaa. Virasto pitää kuitenkin perusteltuna 127 §:n 3 momentin tarkennusta siitä, että kunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se osallistuu tarjouskilpailuun.

KKV kannattaa myös esitysluonnoksen 130 §:n ehdotusta siitä, millä ehdolla kunta voi myöntää lainan, takauksen, tai muita vakuuksia toisen velasta tai muusta sitoumuksesta. Kilpailuneutraliteetin turvaamisen näkökulmasta on tärkeää, että virastolla on toimivalta puuttua kilpailulain (948/2011) 30 a §:n perusteella kunnan konsernin sisäiseen lainaan tai takaukseen, jos se vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla. Kilpailua vääristävällä tai estävällä menettelyllä tarkoitetaan kaikkia sellaisia toimintatapoja, joiden seurauksena kilpailu ei ole tasa-puolista julkisen ja yksityisen sektorin elinkeinotoiminnan välillä.

KKV katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi käsitellä yksityiskohtaisemmin 130 §:n 3 momentin soveltamista, erityisesti kuntien liikuntalain mukaisten tehtävien näkökulmasta. KKV huomauttaa, että keväällä lausunnolla olleessa liikuntalain esitysluonnoksessa kuntien lakisääteisten tehtävien määrittely jäi tulkinnanvaraiseksi. Toteutuessaan tämä voi vaikeuttaa kunnan myöntämisen takauksen tai muun vakuuden hyväksyttävyyden arvioimista. Virasto pitää perusteltuna, että pykälään on kirjattu myös velvoite EU:n valtioneuvoston päätöksen huomioon ottamisesta.

131 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi kunnan omistaman kiinteistön luovutuksessa ja vuokralle antamisessa noudatettavista menettelytavoista. KKV on julkaissut maaliskuussa 2013 *Asuntotuotannon kilpailun esteet pääkaupunkiseudulla* -selvityksen, jossa tarkastellaan muun muassa Helsingin, Espoon ja Vantaan asuntorakentamisen tontinluovutusmuotoja. Selvityksen keskeinen johtopäätös on, että nykyiset tontinluovutukseen liittyvät menettelytavat eivät tue pienten ja keskisuurten rakennuttajien ja rakennusliikkeiden mahdollisuuksia saada tontteja. Rakennuttajat ja viranomaiset toivovat, että pääkaupunkiseudulla olisi enemmän pieniä ja keskisuuria rakennusliikkeitä, mikä edistäisi kilpailun toteutumista asuntorakentamisesta.

Hintakilpailun yhteydessä tontin hinta kohoaa pääkaupunkiseudulla tyypillisesti korkeaksi, jolloin tontin rahoituskulut myös nousevat ja kilpailun voittavan tahon vahvan pääomarakenteen merkitys kasvaa. Tämä luo haasteita erityisesti pienemmille toimijoille. Pienet toimijat eivät kuitenkaan koe tontinluovutusta avoimen hintakilpailun perusteella ongelmalliseksi, sillä kaikilla on yhtäläinen mahdollisuus tarjota eikä tarjoaminen sido resursseja. Toisaalta joissakin tilanteissa voi olla perusteltua, että hintakilpailun sijaan käytetään jotakin muuta tontinluovutustapaa.

20.8.2014

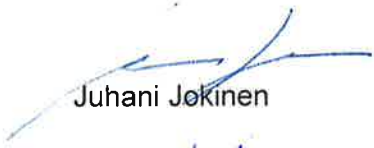
Merkittävä osa pääkaupunkiseudun asuntorakentamiseen sopivista tonteista luovutetaan suoraan rakennuttajalle tai rakennusliikkeelle näiden hake-
mukseen tai ilmoittautumiseen perustuen eli suoramarkkinointina. Selvityksen
mukaan pienet ja keskisuuret yritykset sekä erityisesti pääkaupunkiseudun
ulkopuoliset toimijat eivät pidä tonttien suoramarkkinointia riittävän avoimena ja
tasapuolisena menettelynä, sillä se edellyttää aktiivista tonttien etsimistä ja
yhteydenpitoa kunnan virkamiehiin. Suurilla toimijoilla on enemmän resurs-
seja tällaiseen toimintaan.

KKV on käsitellyt kuntien tontinluovutusta myös kesäkuussa 2013 julkais-
tussa *Kaupan sijainnin sääntely – alalle pääsyn ja kilpailun edistämisen nä-
kökulma* -selvityksessä. Kuten asuntotonttien, myös liiketonttien luovutuk-
sessa kuntien menettelytavat eivät useinkaan ole riittävän läpinäkyviä ja
helposti ennustettavia. Tämä hyödyttää erityisesti johtavia vähittäiskaupan
toimijoita, jotka tuntevat kuntien menettelytavat pieniä ja/tai uusia toimijoita
paremmin. Viraston selvityksen mukaan kuntien vuosina 2003-2012 luovut-
tamista liiketonteista luovutettiin kilpailun kautta vain noin 10 prosenttia.

KKV katsoo, että esitysluonnoksen 131 §:n ehdotukset ovat kannatettavia
tasapuolisten kilpailun edellytysten turvaamisen näkökulmasta. Edellä mai-
nittuihin viraston selvityksiin viitaten on tarpeen, että säännös lisäisi kuntien
tontinluovutuskäytäntöjen avoimuutta ja tasapuolisuutta. KKV pitää myös
tärkeänä, että tarjouskilpailuissa on mahdollista asettaa rajoituksia keinotte-
lutarkoituksessa tehtyjen tarjousten torjumiseksi.

Esitysluonnoksen 132 §:ssä kuvataan julkisen palvelun velvoitteen antamis-
ta. Virasto pitää tärkeänä, että julkisen palvelun velvoite voidaan antaa ai-
noastaan määräajaksi. Tämä tukee sitä, ettei julkisen palvelun velvoitetta
käytetä enää tilanteessa, jossa palvelut voidaan tuottaa tavanomaisen
markkinakilpailun kautta. On tärkeää, että kunnat seuraavat markkinatilan-
netta aktiivisesti.

Pääjohtaja


Juhani Jokinen

Tutkija


Teemu Karttunen