



Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

LAUSUNTO

1 (10)

EK-2014-163

26.8.2014

VM065:00/2012

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI UUDEKSI KUNTALAIKSI

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lta (jäljempänä EK) lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi kuntalaiksi. Lausuntopyynnön mukaan kuntalain kokonaisuudistuksen tavoitteena on uudistaa kuntalaki siten, että siinä otetaan huomioon kuntien muuttuvasta toimintaympäristöstä ja uusista kuntahallinnon rakenteista aiheutuvat muutostarpeet. Uusi kuntalaki korvaisi vuoden 1995 kuntalain. Kuntalaki olisi edelleen kunnan hallintoa, päätöksentekomenettelyä ja taloutta koskeva yleislaki.

Lausuntopyynnössä on eritelty kymmeniä teemoja, joista valtiovarainministeriö erityisesti pyytää lausunnonantajia lausumaan. EK keskittyy lausunnossaan niihin kysymyksiin, joilla on erityinen merkitys elinkeinoelämän kannalta. Huomiot esitetään seuraamalla kuntalakiehdotuksen pykäläjärjestystä.

Yleistä

Lähes kaikilla kuntalain säännöksillä lienee ainakin välillisesti vaikutusta yritysten toimintaympäristöön. Kunnat voivat omalla toiminnallaan vaikuttaa huomattavasti siihen, kuinka houkutteleva ja vetovoimainen kunta on yritysten kannalta. Kaikessa kunnallisessa päätöksenteossa tulee huomioida päätösten yritysvaikutukset. Kunnan hallinnolla ja taloudenpidolla on vaikutusta muun muassa yritysten verotukseen ja yritysten saatavilla oleviin palveluihin, sekä infrastruktuuriin kunnan alueella. Vastaavia välillisiä vaikutuksia kuntalain, kuntien toiminnan ja yritysten toimintaedellytysten välillä voisi luetella pitkästi.

Erityisen suoraan ja konkreettisesti yritysten toimintaympäristöön vaikuttaa muun muassa se, miten kuntaissa säädellään kuntien ja markkinoiden rajapintaan liittyvistä kysymyksistä. Kuntalain kokonaisuudistuksen valmistelua varten asetettu kunnat ja markkinat -jaosto käsitteli lukuisia tällaisia teemoja, kuten kunnan yleisen toimialan laajuutta, kuntien yhteistoiminnan ja hankintasääntelyn suhdetta, yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteettia, kuntien antamia takauksia, lainoja ja avustuksia, kunnan kiinteistöjen luovutuksia, palve-

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Jukka Lehtonen

26.8.2014

EK-2014-163

lualoitemallia, kuntastrategiaa sekä yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen (SGEI) sääntelyn tarvetta.

EK katsoo, että kuntalakiehdotuksessa ei ole riittävässä määrin turvattu yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteettia. Jotkin ehdotukset lisäisivät toteutuessaan kilpailuneutraliteettiongelmia nykytilaan verrattuna. Näin ei tulisi olla aikana, jolloin EU:n komissiokin on voimakkaasti puuttunut Suomen valtion tapaan pitää yllä tiettyjä julkisille toimijoille verovaroin kustannettuja kilpailuetuja yksityisiin nähden.

Stubbin hallituksen ohjelmassa luvataan panna täytäntöön Kataisen hallituksen ohjelman tavoitteet ja päätökset. Kataisen hallituksen ohjelmassa puolestaan luvataan monessa kohdin turvata tasaveroiset kilpailuolosuhteet sekä varmistaa julkisen ja yksityisen sektorin välisen kilpailuneutraliteetin toteutuminen. Tavoitetta tukemaan Kataisen hallitus laati terveen kilpailun edistämishjelman, jonka osa-alueina mainitaan muun muassa julkisen sektorin elinkeinotoiminnan ja lainsäädännön aiheuttamiin kilpailuneutraliteettiongelmiin puuttuminen.

Viimeksi hallitus puuttui asiaan 25.3.2014 antamassaan rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanopäätöksessä, jossa se moitti useita hallinnonaloja terveen kilpailun edistämishjelman laiskasta toteuttamisesta. Päätöksessä edellytettiin ministeriöiden jatkavan ohjelman edistämistä. Vielä on hyvä mainita erityisesti kuntalakiehdotuksessa käsitellyn julkisten hankintojen sääntelyn osalta, että eduskunnan talousvaliokunta on vastauksessaan U-kirjeeseen EU:n hankintasääntelyn valmistelun osalta edellyttänyt, että yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteettiin tulee kiinnittää erityistä huomiota, kun kansallista hankintasääntelyä käydään uudistamaan.

EK katsoo että kuntalakiehdotuksessa paikoin sivuutetaan nämä kansalliset pyrkimykset kilpailuneutraliteetin parantamiseen yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan välillä. Jäljempänä käydään yksityiskohtaisemmin läpi niitä ehdotuksia, jotka vaarantaisivat kilpailuneutraliteettia, ja olisivat vastoin edellä mainittuja kansallisia hankkeita ja tavoitteita.

Kuntien yleistä toimialaa rajoittavat periaatteet

Kuntien yleistä toimialaa ja vapaaehtoisesti itselleen ottamien tehtävien kirjoa on perinteisesti rajoittanut ainakin kolme keskeistä periaatetta. Ensinnäkin kunnan ei hallinnon toissijaisuuden periaatteen mukaan tule ottaa hoidettavakseen sellaisia tehtäviä, jotka kansalaiset tai yritykset voivat hoitaa tehokkaammin kuin kunta. Toiseksi kunnan tehtävillä tulee paikallisuusperiaatteen mukaan olla yhteys kunnan alueeseen tai asukkaisiin ja heidän etuihinsa. Kolmanneksi kuntien harkintavaltaa rajaa kielto ryhtyä teolliseen ja kaupalliseen toimintaan.

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Jukka Lehtonen

26.8.2014

EK-2014-163

EK katsoo, että nämä periaatteet ovat jatkossakin tärkeitä ja perusteltuja rajoituksia kuntien yleiseen toimialaan. Kunnan ja kuntalaisten edun mukaista ei ole, että kunta voisi jatkossa ottaa muiden paremmin hoitamia tehtäviä itselleen, palvella laajasti muita kuin omia asukkaitaan ja aluettaan, saati ryhtyä puhtaasti teolliseen ja kaupalliseen toimintaan. Kunnan yleistä toimialaa säätelevään kuntalain 7 §:ään tulisi kirjata, että yleistä toimialaa rajoittavat muun muassa hallinnon toissijaisuuden ja paikallisuuden periaatteet sekä teollisen ja kaupallisen toiminnan kieltö. Vähintään rajoitukset tulisi asettaa lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Kunnan yleisen toimialan laajentaminen olisi ristiriidassa myös hallituksen rakennepoliittisen ohjelman tavoitteiden kanssa. Hallituksen tavoitteena on vähentää kuntien tehtäviä ja velvoitteita tulevaisuudessa. Tämä edellyttää kunnan yleisen toimialan kaventamista nykyisestä, ja yleisen toimialan rajoitusten laajentamista. EK toivoo lisäksi, että kunnille asetettaisiin kyseisessä lainkohdassa kieltö ryhtyä merkittävästi kilpailua vääristävään toimintaan. Kuntalaki jää puolitiehen, jos se puuttuu vain siihen, miten ja missä organisaatiomuodossa kunnallisen yksikön tulee toimia markkinoilla, jotta se ei vääristä vakavasti kilpailua. EK:n näkemyksen mukaan kuntalain on voimakkaammin puututtava myös siihen, milloin kunnan on tarkoituksenmukaista verovarojen tehokkaan käytön ja kuntalaisten edun näkökulmasta tulla lainkaan markkinoille. Ehdotuksessa tuudittaudutaan liikaa siihen, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi puuttua kuntien aiheuttamiin kilpailun vääristymiin tehokkaasti. Valitettavasti kyseinen viranomaisvalvonta on juuri kuntien kohdalla hyvin rajoitettua. Valvontaviranomainen ei esimerkiksi saa määrätä kunnan kilpailua vääristävää toimintaa lopetettavaksi, toisin kuin olisi tilanne valtion yksiköiden kohdalla. Tarve kilpailun vääristämisen kiellolle kuntalain säännöksiin on ilmeinen.

Palvelualoite

Kuntalakiehdotuksen 23 §:ssä käsitellään aloiteoikeutta. Sen yhteydessä, lainkohdan 1 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvataan palvelualoittemallia, joka on kunnan ulkopuoliselle taholle tarjottu mahdollisuus tehdä aloite siitä, miten tietty julkinen palvelu voitaisiin jatkossa tuottaa nykyistä tuotantotapaa laadukkaammin, edullisemmin, asiakasystävällisemmin, tehokkaammin tai saavutettavammin.

EK pitää kirjausta kannatettavana, ja toivoo, että palvelualoittemallin käyttö yleistyisi kunnissa huomattavasti nykyisestä. Vallitsevassa taloudellisessa tilanteessa on välttämätöntä etsiä uusia innovatiivisia tapoja tuottaa julkisia palveluja. Palvelualoittemalli on yksi keino muiden joukossa hakea uusia toimintatapoja pyrittäessä entistä parempiin julkisiin palveluihin. Koska kunta joka tapauksessa päättää, ryhtyykö se aloitteen johdosta toimenpiteisiin, palvelualoittemallille ei tulisi asettaa liikaa rajoitteita. Kunnan tulisi olla salliva sen suhteen, mitkä kaikki tahot voivat tehdä aloitteita, samoin kuin sen osalta, mistä kaikista palveluista aloitteita voi tehdä.

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Jukka Lehtonen

26.8.2014

EK-2014-163

Omistajaohjaus

Kuntalakiehdotuksen 47–48 §:ssä säännellään omistajaohjauksesta sekä kunnan tytäryhteisöjen toiminnasta ja toimintaohjeista.

Ehdotettu konserniohjeen sisällöllinen kattavuus on laaja. Perusteltuna syynä konserniohjeesta poikkeamiselle tai noudattamatta jättämiselle tytäryhtiössä tulee perustelujen mukaan kyseeseen lähinnä yhtiölainsäädäntö. EK toivoo perusteluissa selvyiden vuoksi täsmennettävän, että myös muu velvoittava lainsäädäntö voi edellyttää konserniohjeesta poikkeamista. Kuntakonsernin keskitettyjä toimintoja ja sisäisiä palveluja suunniteltaessa ja toteutettaessa tulee ottaa huomioon esimerkiksi hankintalainsäädäntöön ja valtioneuvoston asetuksiin sisältyvät reunaehdot, velvoitteet ja rajoitteet. Myös hankittavaan palveluun voi kohdistua velvoittavaa sektorikohtaista lainsäädäntöä, joka on huomioitava kyseisestä palvelusta sovittaessa.

EK katsoo, että jo kilpailuneutraliteettisytyt edellyttävät kuntaomisteisia osakeyhtiöitä kohdeltavan mahdollisimman pitkälti samoin kuin yksityisiä osakeyhtiöitä. Kunnan omistama osakeyhtiö ei voi yhtiöoikeudellisilta peruseriaatteiltaan poiketa muista osakeyhtiöistä. Kuntayhtiöitä varten ei voi luoda erillistä yhtiölainsäädäntöä, tai tehdä niistä juridisesti yksityisistä yhtiöistä poikkeavaa oikeushenkilöä.

Kuntien yhteistoiminta ja suhde hankintasääntelyyn

Kuntalakiehdotuksen 51 §:ssä säädetään kuntien yhteistoiminnan suhteesta julkisista hankinnoista annettuun lakiin. Lainkohdan mukaan kuntien yhteistoimintaan ei sovelleta julkisista hankinnoista annettua lakia, jos yhteistoiminnan tarkoituksena on varmistaa kunnalle kuuluvan tehtävän hoitaminen kokonaisedun mukaisesti tai jos tehtävä on luonteeltaan ylikunnallinen. Lainkohdan lopussa todetaan, että tällaisen yhteistoiminnan tarkemmista edellytyksistä säädetään julkisista hankinnoista annetussa laissa.

EK katsoo, että tarkoituksenmukaisempaa olisi lausua kuntalaissa varsin pidättyväisesti hankintasääntelystä, ja tyytyä suurimmalta osin vain viittaamaan hankintasääntelyyn. Ehdotetut termit "kokonaisedun mukainen" ja "ylikunnallinen" eivät ole hankintasääntelyssä tunnustettuja kilpailuttamisvelvoitteesta poikkeamisen perusteita. Termit eivät myöskään ole yksiselitteisiä, ja ne aiheuttaisivat säädökseen kirjattuna vaikeita tulkintaongelmia. Pahimmillaan kuntatoimija voisi kuntalain kirjauksiin luottaessaan ryhtyä viranomaisyhteistyöhön ilman kilpailuttamista, ja havaita myöhemmin että yhteistyö olisi tullut hankintasääntelyn mukaan kilpailuttaa.

Mikäli kuntalaissa kuitenkin haluttaisiin nostaa esiin seikkoja hankintasääntelystä, nämä voisivat olla edellä mainitun sijaan esimerkiksi elinkaarikustannusten tai laadun painottaminen tarjouksen valinnassa, sa-

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Jukka Lehtonen

26.8.2014

EK-2014-163

moin kuin kilpailuneutraliteettivaatimukset. Kuntalaissa olisi hyvä tuoda esiin myös hankintaosaamisen parantamisen tärkeys.

Hankintalakiin tulee tässä vaiheessa viitata varovasti jo siitä syystä, että hankintalain uudistaminen on parhaillaan vireillä, eikä tiedossa vielä ole, millaisiksi kilpailuttamisvelvoitteesta poikkeamisen edellytykset kansallisesti hankintalaissa asetetaan. Edellytyksistä saatetaan hankintalaissa tehdä ankarammat, kuin mitä kuntalakiehdotuksessa ennakoidaan.

Järjestyksen vuoksi voi myös todeta, että EK pitää vääränä lähtökohtana pyrkimystä kilpailuttamisvelvollisuuden välttämiseen kuntien välisessä yhteistyössä. Kuntien, kuntalaisten ja veronmaksajien edun mukaista ei ole, että kunnat voisivat kilpailuolosuhteita hyödyntämättä hankkia tavaroita ja palveluja toisiltaan, kustannuksista ja tehokkuusvaatimuksista piittaamatta.

Vaalikelpoisuus kunnanhallitukseen

Kuntalakiehdotuksen 74 §:ssä säädettäisiin vaalikelpoisuudesta kunnanhallitukseen. Sääntely tiukentuisi jonkin verran nykyisestä. Lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan muun muassa, että kunnan ja kuntakonsernin palveluksessa olevien asemaa kunnanhallituksessa on pidetty yleisesti ongelmallisena ja kunnanhallituksen toimintakykyä heikentävänä. Tämän vuoksi henkilöstöä koskevaa rajoitusta laajennettaisiin niin, ettei kunnan tai kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö olisi myöskään vaalikelpoinen kunnanhallituksen puheenjohtajaksi tai varapuheenjohtajaksi.

EK kannattaa ehdotettua vaalikelpoisuuden tiukentamista ja rajoitusten laajentamista nykyisestä. EK yhtyy perusteluissa esitettyyn arvioon siitä, että nykysääntely on aiheuttanut käytännössä monia ongelmallisia tilanteita. Kunnan palveluksessa olevien päätöksentekoon voivat vaikuttaa intressit, jotka eivät aina ole yhteneviä kuntalaisten ja veronmaksajien intressien kanssa.

Oikeus vapaaseen luottamustehtävien hoitamista varten

Kuntalakiehdotuksessa laajennettaisiin luottamushenkilöiden oikeutta saada vapaata työstään luottamustehtävien hoitamista tai kokouksia varten.

Ehdotetun 81 §:n mukaan päätoimisella luottamushenkilöllä olisi oikeus saada virka- tai työvapaata työstään päätoimisen luottamustoimen ajaksi. Oikeus olisi siis ehdoton, toisin kuin tämänhetkisessä sääntelyssä, jonka mukaan työnantaja voi kieltäytyä vapaan antamisesta työhön liittyvästä painavasta syystä.

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Jukka Lehtonen

26.8.2014

EK-2014-163

Osa-aikaisen luottamustoimen hoitamista varten tarvittavasta vapaasta olisi sen sijaan sovittava työnantajansa kanssa, mutta työnantaja ei voisi ilman työhön liittyvää painavaa syytä kieltäytyä myöntämästä vapaata.

Kuntalakiehdotuksen 82 §:n mukaan kunnan luottamushenkilöllä olisi oikeus saada vapaata työstään kunnan toimielimen kokoukseen osallistumista varten. Työnantajalla olisi kieltäytymisoikeus työhön liittyvää painavasta syystä, edellyttäen lisäksi, että se ei ole saanut tietoa tarvittavasta vapaasta viimeistään 14 päivää ennen kokouspäivää. Oikeus vapaaseen olisi siis lähes ehdoton.

EK vastustaa edellä mainittuja laajennuksia luottamushenkilöiden oikeuksiin. Voimassa oleva sääntely on tasapainoinen, ja edellyttää työnantajan myöntävän vapaata sikäli kuin se ei ole painavista työhön liittyvistä syistä työnantajalle mahdotonta. Vapaan saamisen lähtökohdana on jatkossakin oltava sopiminen ja yhteisymmärrys. EK:n tiedossa ei ole, että voimassa oleva sääntely olisi aiheuttanut käytännössä ongelmia. Käsillä ei ole perusteita ehdotetulle säännöksen merkittävälle tiukentamiselle työnantajan näkökulmasta.

Lähtökohtaisesti työntekijöiden on hoidettava mahdollisiin luottamustoimiin liittyvät tehtävänsä työajan ulkopuolella vapaa-ajallaan. Luottamustoimiin liittyvät kokoukset järjestetäänkin useimmiten sellaisina ajankohtina, että ne eivät edellytä erityisiä järjestelyjä työnantajan kanssa. Silloinkin kun järjestelyihin on tarvetta, työtehtävät ja luottamustehtävät on EK:n käsityksen mukaan saatu useimmiten sovitettua yhteen.

EK:n käsityksen mukaan työnantajat suhtautuvat myönteisesti työntekijöiden erilaisiin luottamustehtäviin ja ymmärtävät niiden tärkeyden. On luonnollisesti myös yritysten etu, että kunnallisia luottamustehtäviä hoitavat henkilöt voivat riittävästi perehtyä kuntaa ja kuntalaisia koskeviin asioihin ja tehdä myös yritysten intresseissä olevia päätöksiä riittäväällä perehtyneisyydellä ja asiantuntemuksella.

Yleisellä tasolla voi lisäksi todeta, että vallitsevassa taloudellisessa tilanteessa tehdyn työn määrää yhteiskunnassa tulisi pikemminkin lisätä kuin vähentää. Erityisesti pk-yrityksille ehdoton velvoite vapaan antamiseen voi olla tietyissä tilanteissa täysin kohtuutonta, koska liiketoiminta voi olla hektistä, resurssit niukkoja ja sijaistuksen järjestäminen haastavaa. Yrityksiä koskevaa sääntelyä yhteiskunnassa tulisi pikemminkin vähentää, eikä missään tapauksessa lisätä sääntelyä, joka toisi yrityksille uusia ehdottomia ja joustamattomia velvoitteita.

Esitys olisi selvässä ristiriidassa myös hallituksen omien tavoitteiden kanssa. Hallitus on sitoutunut välttämään teollisuudelle aiheutuvien

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Jukka Lehtonen

26.8.2014

EK-2014-163

kustannusten ja sääntelytaakan lisäämistä. Uudet poissaolo-oikeudet ja niihin liittyvät työjärjestelyt olisivat yrityksille kohtuuton rasite erityisesti tässä taloudellisessa tilanteessa.

Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla

Kuntalakiin tuli syyskuun alusta 2013 voimaan velvoite yhtiöittää kuntien kilpailluilla markkinoilla tapahtuva toiminta. Lakiin jätettiin kuitenkin paljon poikkeuksia, joissa kunnan ei katsottaisi toimivan kilpailluilla markkinoilla. Myös yhtiöittämisvelvollisuuteen tehtiin lukuisia poikkeuksia.

EK katsoo, että poikkeusten luettelo on jo nykyisellään liian laaja, ja sallii poiketa yhtiöittämisvelvollisuudesta kilpailun tasapuolisuuden vaarantavalla tavalla. Lakiin ei tule lisätä yhtäkään uutta poikkeusperustetta, vaan poikkeuksia tulee pikemminkin karsia.

Kuntalakiehdotuksessa kunnan toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla sääntelevään 127 §:ään on edellä mainitusta huolimatta lisätty uusi poikkeuskohta. Sen mukaan kunnan ei tarvitsisi yhtiöittää toimintaa, jos se osallistuu tarjouskilpailuun opetuksen järjestämistä koskevan, järjestämisluvan alaisen koulutuksen järjestämiseksi.

EK vastustaa uutta ehdotettua poikkeuskohtaa. Ammatillinen aikuis-koulutus on puhtaasti markkinoilla toimimista riippumatta siitä, onko kyse järjestämislupaa edellyttävästä koulutuksesta vai muusta koulutuksesta. Lienee riidatonta, että kyseisiin tarjouskilpailuihin osallistuu tyypillisesti niin julkisia kuin yksityisiä tarjoajia. Kilpailun vääristymisen vaara on ilmeinen. Tällaisen toiminnan on ehdottomasti oltava yhtiöittämisvelvollisuuden piirissä.

EK muistuttaa tässä yhteydessä, että EU:n komissio on ns. Palmia-kantelun käsittelyn yhteydessä hyväksynyt yhtiöittämisvelvoitesääntönsä syyskuussa 2013 voimaan tullessaan asussaan. EK epäilee vahvasti, hyväksyykö komissio nyt ehdotettua yhtiöittämisvelvoitteen jälkikäteistä kaventamista ja kilpailun vääristymistilanteiden lisäämistä. EK hämmästelee muutoinkin ehdotusta siitä, että kuntalain yhtiöittämisvelvoitteeseen tuotaisiin näin nopeasti uusi poikkeus. Yhtiöittämisvelvoite poikkeuksineen on ollut voimassa vasta vajaan vuoden, eikä vielä ole ehditty saada käytännön kokemuksia velvoitteen ja siihen säädettyjen poikkeusten vaikutuksista.

Erikseen on vielä todettava, että yhtiöittämisvelvoitteeseen tehtiin jo alun perin lukuisia sellaisia poikkeuksia, jotka ovat omiaan vesittämään sääntelyn tarkoituksen. Osa poikkeuksista mahdollistaa luvattoman helposti säännösten kiertämisen. Esimerkkinä käy vaikkapa kuntalakehdotuksen 127 §:n 1 momentin ensimmäinen ja toinen kohta. Niiden mukaan yhtiöittämisvelvoitteesta voidaan poiketa, mikäli kunnan on

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Jukka Lehtonen

26.8.2014

EK-2014-163

lain perusteella järjestettävä, yksin tai yhteistoiminnassa, palvelut asukkailleen tai muille. Lainkohta antaa periaatteessa rajattoman vapauden säätää kunnille uusia järjestämisvelvoitteita, jotka sitten oikeutavat harjoittamaan toimintaa ilman yhtiöittämistä, kilpailua väärissä organisaatiomuodossa. Tällaiset poikkeukset yhtiöittämisvelvollisuudesta tulisi poistaa.

Yksityiset yritykset ovat kilpailluilla markkinoilla tasapuolisin kilpailun-edellytyksin toimittaessa julkista palvelutuottajaa tehokkaampia palvelujen tuottamisessa. Kunnan ja sen alaisten liikelaitosten tehtävänä ovat lakisääteisten palvelujen järjestämisessä ensisijaisesti tilaajatehtävät. Kuntien tulee toimintansa kehittämisessä pyrkiä oman tuotannon vähentämiseen.

Kunnan myöntämät lainat, takaukset ja vakuudet

Kuntalakiehdotuksen 130 §:n 2 momentin mukaan kunta voisi jatkossa myöntää takauksen tai muun vakuuden kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yhteisön velasta tai muusta sitoumuksesta ainoastaan, jos yhteisö kuuluu kuntakonserniin tai on kuntien tai kuntien ja valtion yhteisessä omistuksessa ja määräysvallassa.

EK vastustaa ehdotusta. Ehdotus sallisi kunnan verovaroilla tukea omaa kilpailluilla markkinoilla toimivaa yksikköään, mutta kieltäisi sen kanssa samoilla markkinoilla kilpailevan yksityisen toimijan tukemisen. Ehdotus on kestävä ja vaarantaisi toteutuessaan vakavasti yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraalisuutta. Ehdotettu säännös saattaa olla myös EU:n valtiontukisääntelyn vastainen.

EK edellyttää, että joko jokaisen kilpailluilla markkinoilla toimivan toimijan on voitava saada kunnalta lainaa, takauksia ja vakuuksia, tai vaihtoehtoisesti minkään kilpailluilla markkinoilla toimivan toimijan ei tule niitä saada, olipa kyseessä yksityinen tai julkinen toimija.

Käytännössä on hyvin vaikea arvioida, milloin kunnan antama takaus sisältää merkittävän taloudellisen riskin ja milloin vastavakuudet ovat riittävät. Pahimmillaan ehdotettu takauksia koskeva sääntely voi johtaa siihen, että takauksia ei voida enää antaa kuntakonsernin ulkopuolisille yhteisöille, mikä puolestaan vaikeuttaisi myös kuntien intressissä olevien yritysten rahoittamista.

Sääntelyssä tulisi ottaa huomioon myös vaikutukset nykyisiin, voimassa oleviin takauksiin. Takauksia on käytännössä annettu myös määräajoin hinnoittelusyistä uusittaviin vastuutuotteisiin, joihin ei myönnetä lisäluottoa. Jos muuta ei todeta, tällaiset takaukset olisivat uusia. Jos takauksia ei voida enää myöntää, takauksen puuttuminen aiheuttaa luoton epäämisen ja pahimmassa tapauksissa velallisen likviditeettikon-

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Jukka Lehtonen

26.8.2014

EK-2014-163

kurssin. Sääntelyllä ei tulisi olla takautuvia vaikutuksia voimassa oleviin ja lainvoimaisiin takauksiin.

Takausten osalta relevantti kysymys on myös takauspäätösten pätevyys suhteessa kolmansiin. Komission takaustiedonannon (2008/C 155/02) 2.3.2 kohdan mukaan kysymys siitä, vaikuttaako tuen sääntöjenvastaisuus valtion ja kolmannen väliseen oikeussuhteeseen, on tutkittava kansallisen oikeuden perusteella. Kansallisen tuomioistuimen on ehkä tutkittava, estääkö kansallinen oikeus takaussopimusten noudattamisen.

Takaus on luottosopimukseen nähden liitännäinen sitoumus. Takaus on turvaavana vakuutena keskeinen rahoituksen myöntämisen ja luottoriskin hallinnan kannalta. Takaus on myös vaikeasti peruutettavissa etenkin sen jälkeen, kun rahoitusjärjestely on pantu täytäntöön. Vaikka luotonmyöntäjällä on mahdollisuus varautua sopimusehdoin takauspäätöksen mahdollisen lainvastaisuuden ja kumoamisen vaikutuksiin, luotonmyöntäjän oikeudellisen aseman kannalta oikeustilan selventäminen olisi ensiarvoisen tärkeää. Oikeuskäytäntöä, josta ilmenisi selkeästi takauksen sitovuus suhteessa kolmantena olevaan luotonmyöntäjään, ei tiettävästi ole olemassa, vaikka takauspäätöksiä onkin arvioitu oikeudellisesti valtioneuvoston näkökulmasta useampaankin otteeseen.

Sääntelyssä tulisi kiinnittää huomiota takauksen erityispiirteisiin ja kolmannen, luotonmyöntäjän oikeudelliseen asemaan. Paitsi luotonmyöntäjän, myös luotonsaajan intressissä on saada mahdollisimman nopeasti varmuus takauspäätöksen pätevyydestä ja sitovuudesta. EU:n valtioneuvoston sääntely on soveltamisen kannalta vaikeaselkoista ja tulkinanvaraista, ja luotonmyöntäjien on varsin vaikea lähteä arvioimaan luottopäätöstä tehdessään takauspäätöksen lainmukaisuutta. Perusteissa tulisi pyrkiä selventämään, millä edellytyksillä ja milloin takauspäätös on luotonmyöntäjän kannalta pätevä sitoumus. Luotonmyöntäjän tulisi lähtökohtaisesti voida luottaa takauspäätöksen pätevyyteen päätöksen tultua lainvoimaiseksi.

Lopuksi voi vielä todeta, että EK pitää erikoisena kuntalakiehdotuksen keskittymistä vain yksittäisiin tukimuotoihin, joista jotkut ovat vieläpä varsin vähämerkityksisiä. Esimerkiksi kunnan omistaman yhteisön jatkuva pääomittaminen voi kuormittaa raskaasti kunnan taloutta, ja vaarantaa samalla kilpailuneutraaliteettia yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan välillä. Monesti pääomittamiseen sisältyy ilmeisiä riskejä, eikä riskinotto ei kuulu kunnan tehtäviin. Kunnat ovat käytännössä tukeneet omia yksiköitään jopa silloin, kun ne tekevät vuodesta toiseen tappiota, eivätkä pärjää tasapuolisissa kilpailusuhteissa. Normaalein markkinasäännöin toimiville kilpailijoille kunnan jatkuva tuki omalle yksikölle näyttäytyy tällöin hyvin epäoikeudenmukaisena. Ehdotuksessa ei millään tavalla puututa edellä mainitun kaltaisiin epäkohtiin. Säännök-

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Jukka Lehtonen

26.8.2014

EK-2014-163

sessä tulisi mainita laajemmin erilaiset kunnan tukimuodot, ja huomauttaa että niitä kaikkia myönnettäessä on huomioitava EU:n valtiontukisääntely ja varmistettava kilpailuneutraaliteetin toteutuminen yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan välillä.

Prosessien nopeuttaminen ja sujuvoittaminen

Yritysten ja kuntalaisten asiointi kunnan viranomaisten kanssa vie toisinaan kohtuuttoman pitkän ajan. Hitaat ja kankeat prosessit haittaavat yritysten toimintaedellytyksiä, ja aiheuttavat turhaa hallinnollista taakkaa. EK katsoo, että kuntalaissa tulisi asettaa kunnan viranomaisille enimmäismääräajat, joiden kuluessa kunnan käsittelemät asiat ja keskeisimmät prosessit tulisi saattaa loppuun. Tällaisia prosesseja ovat muun muassa erilaiset lupahakemukset, kaavaprosessit, rakennusluvut ja valitusten käsittely. Suotavaa olisi myös parantaa kunnan ja valtion viranomaisten keskinäistä yhteistyötä, ja pyrkiä kohti yhden luukun periaatetta yritysten ja kansalaisten asiointissa.

Kunnioitavasti

Elinkeinoelämän keskusliitto
Lainsäädäntö ja hallinto

Hannu Rautiainen
johtaja