

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

VM065:00/2012

HALLITUKSEN ESITYS KUNTALAIKSI

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä uudeksi kuntalaiksi.

Suomen Yrittäjien mielestä kuntalain uudistaminen vastaamaan kuntien muuttunutta toimintaympäristöä on ajankohtainen. On myönteistä, että laissa otetaan huomioon myös kuntien toiminta markkinoilla sekä kuntien yhteistoiminta ja konserninäkökulma.

Kuntien perustehtävä on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa. Tämä edellyttää kilpailuneutraalisuutta - kunnan toiminnan ei tule missään olosuhteissa aiheuttaa vääristymiä terveeseen kilpailuun.

Kuntien toiminnan taloudellisen kestävyys turvaaminen on välttämätöntä, jotta julkisen talouden kestävyysvaje saadaan hallintaan. Yrittäjille tällä on merkitystä, koska jatkuessaan kestävyysvaje aiheuttaa painetta veronkorotuksille, luo taloudellista epävarmuutta ja siten heikentää halukkuutta investointeihin. Veroasteen nousu heikentää aina yritystoiminnan edellytyksiä ja syö näin kuntienkin elinvoimaa.

1 § Lain tarkoitus

Pykälän mukaan kunnan tehtävä on mm. edistää alueensa elinvoimaa ja järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti kestävällä tavalla. Palvelujen järjestämisen taloudellisesti kestävällä tavalla ei tule tarkoittaa vain riskien välttämistä. **Suomen Yrittäjien mielestä edellytykseen tulee sisältyä myös velvollisuus huolehtia siitä, että palvelujen järjestäjä eli kunta huolehtii palvelujen järjestämisestä tehokkaasti.** Kuntien tulisikin suosia palvelutuotannossa ns. monituottajamalli eli hyödyntää yrittäjyyttä, ostaa osa palvelutuotannosta markkinoilta ja tuottaa vain osa palveluista itse. Näin terve kilpailu varmistaisi verovarojen tehokkaan hyödyntämisen.

6 § Kunnan toiminta

Suomen Yrittäjät pitää perusteltuna, että kunnan toimintaa johdetaan kokonaisuutena organisoitumismuodoista riippumatta.

7 § Kunnan tehtävät

Hallituksen esityksen mukaan laissa ei määriteltäisi kuntien yleisen toimialan määräytymisperusteita, vaan tämä määrittely jäisi edelleen oikeuskäytännön ja -kirjallisuuden varaan. Nykytilan arvioinnissa kuitenkin todetaan, että oikeuskäytäntöä on vähän ja oikeustapaukset ovat vanhoja. Lisäksi todetaan, että kunnat harjoittavat yleisen toimialansa perusteella elinkeinotoimintaa. Suomen Yrittäjien mielestä elinkeinotoiminnan harjoittaminen ei ole kunnan tehtävä.

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.

Se, että kunnat eivät enää viime aikoina ole yhteiskunnallisen kehityksen myötä noudattaneet edellä mainittuja periaatteita, vaan ovat rikkoneet voimassa olevia periaatteita, ei ole peruste luopua niistä. Päinvastoin, se on peruste terävöittää säännöksiä ja tehostaa niiden noudattamisen valvontaa.

Kaikki edellä kuvatut periaatteet ovat jatkossa aivan yhtä perusteltuja ja tärkeitä kunnan yleistä toimialaa rajaavia periaatteita kuin tähänkin asti. 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. **Hallituksen pyrkimyksenä on vähentää kuntien tehtäviä ja velvoitteita tulevaisuudessa. Tavoitteeseen nähden on erikoista, että kuntien tehtäväkenttää laajennettaisiin.**

Mielestämme kaikki vallitsevat periaatteet tulee pitää voimassa, ja niihin tulisi lisätä kielto ryhtyä kilpailua vääristävään toimintaan. Kunnat ovat itse samaa mieltä, sillä peräti 96 prosenttia Valtiovarainministeriön kuntakyselyyn vastanneista kuntien edustajista piti kilpailuneutraliteetin turvaamista tärkeänä.

Näkemyksemme mukaan on riittämätöntä puuttua kansallisessa sääntelyssä vain siihen, miten ja missä organisaatiomuodossa kunnallisen yksikön tulee toimia markkinoilla, jotta se ei vääristä kilpailua. On tarpeen kyseenalaistaa myös se, onko kunnan tarkoituksenmukaista verovarojen tehokkaan käytön ja kuntalaisten edun näkökulmasta tulla lainkaan markkinoille.

Vastustamme rajaavien periaatteiden hylkäämistä, sillä se johtaa tulkintaan kunnan yleisen toimialan laajentamisesta. Esitämme, että periaatteet kirjataan vähintäänkin lain perusteluihin ja niihin lisätään kiello ryhtyä tervettä kilpailua vääristävään toimintaan.

12 § Kuntatalousohjelma

Suomen Yrittäjät pitää hyvänä sitä, että kuntatalous otetaan osaksi julkisen talouden ohjausjärjestelmää.

23 § Aloiteoikeus

Pidämme hyvänä, että aloiteoikeus laajennetaan koskemaan myös palvelujen käyttäjiä ja kunnassa toimivia yhteisöjä ja säätiöitä. Palvelualoitteen vaikutukset kuntien palvelutuotannon laadun ja kustannustehokkuuden parantamiseen ovat positiiviset, joten on hyvä, että palvelualoite mainitaan yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Nykytilan arvioinnissa mainitaan, että palvelualoite ei olisi käytössä Suomen kunnissa. **Saamamme tiedon mukaan Asikkalan kunta on ottanut palvelualoitteen käyttöön keväällä 2014. Esitämme, että tämä mainittaisiin nykytilan arvioinnissa.**

39 § Kuntastrategia

Vaikka Suomen Yrittäjien mielestä kuntien tehtäviä ja velvoitteita tulisi määritetietoisesti vähentää, on kuntastrategian laatimisvelvoite kuitenkin mielestämme perusteltu. On tärkeää varmistaa, että kuntastrategian myötä kuntien muita erillislainsäädännöstä johtuvia suunnitteluvelvoitteita tämä myötä nopeasti puretaan.

Lisäksi esitämme harkittavaksi, että kuntastrategian kuvaukseen lisättäisiin nykyistä muotoilua selvemmin se, että osana kuntastrategiaa valtuuston tulisi määritellä myös elinkeinopoliittiset ja palvelustrategiset linjaukset - miten kunta edistää elinvoimaa, tekee yhteistyötä yrittäjien kanssa, minkä osuuden palveluista kunta tuottaa itse ja miten paljon se hyödyntää yrittäjiä eli ostaa palvelutuotantoa. Kuntastrategiaan tulee sisältyä myös linjaus siitä, miten kunta varmistaa terveen kilpailun ja huolehtii palvelumarkkinoiden toimivuudesta.

Esityksen mukaan kuntastrategia ei olisi oikeudellisesti sitova, mutta sen yhteys talousarvioon ja suunnitelmaan olisi vahva. On tärkeää, että kuntastrategian sitovuus ja ohjaavuus muodostuisi käytännössä vahvaksi, jotta se aidosti ohjaa kunnan toimintaa, eikä jää vain byrokratiaa lisääväksi paperiksi.

6 § ja 47-49 § Omistajaohjaus ja kuntakonsernin johtaminen

Kuntien toimintaympäristön kehitys vaikuttaa sen suuntaiselta, että tarvetta omistajaohjauksen selkiyttämiseen ja vahvistamiseen on. Tämä asettaa vaatimuksia myös omistajaohjauksen osaamiselle. Sama koskee myös konserniohjeiden laatimista. Omistajaohjauksen sekä konsernijohtamisen vahvistaminen ja tiivistäminen sekä tytäryhtiöiden hallituksen jäseniltä vaadittava riittävä toimiala- ja liiketoimintaosaaminen saattaa olla varsinkin pienemmille kunnille haasteellista, mutta on kuitenkin hyvä, että aihepiiri nostetaan esille myös kuntalaissa.

Näiden lisäksi on ensiarvoisen tärkeää, että sekä omistajaohjauksessa, konserniohjeissa että näiden perustana olevassa kuntastrategiassa painotetaan kilpailuneutraliteettinäkökulmaa. Esityksessä lähdetään siitä, että uusi kilpailuneutraliteettivalvonta huolehtii kilpailun asianmukaisuudesta. Tällainen ”kaikki mikä ei ole kiellettyä on sallittua” -ajattelu ei luo kestäväää pohjaa tarkoituksenmukaiselle toiminnalle. Kuntien pitää pyrkiä toimimaan luonnollisesti eri kysymyksissä järkevästi ja oikein ilman, että rajat määräytyvät vain valvonnan kautta. Valvonnan tehokkuus voi tässä tapauksessa myös kärsiä siitä, että valvonta on lakiesityksen mukaan kuntien kohdalla hyvin rajoitettua. Valvontaviranomainen ei esimerkiksi saa määrätä kunnan kilpailua vääristävää toimintaa lopetettavaksi, toisin kuin olisi tilanne valtion yksiköiden kohdalla.

Pääsääntönä tuleekin olla, että kunta ei omistamiensa yhtiöidenkään kautta toimi markkinoilla muutoin kuin laissa mainituista perustelluista syistä. Kunnan toimiessa markkinoilla tulee luonnollisesti kiinnittää erityistä huomiota siihen, ettei toiminta aiheuta kilpailuvääristymiä tai häiriöitä markkinoilla. Ja käytännössä on varmistettava, että yhtiöiden hallituksissa kuntaa edustavat henkilöt ymmärtävät kilpailuneutraliteetin vaatimukset.

8 luku Kuntien yhteistoiminta, erityisesti § 51 Yhteistoiminnan suhde julkisista hankinnoista annettuun lakiin

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että säännöksellä ei muutettaisi julkisista hankinnoista annetun lain soveltamisalaa. Esityksessä pyritään ilmeisesti selittämään kansallisin ja kuntaympäristöön sopivin termein, millainen kuntien yhteistoiminta on hankintasääntelyn ja siten kilpailuttamisvelvollisuuden ulkopuolella.

Ehdotuksen mukaiset termit ”kokonaisedun mukainen” ja ”ylikunnallinen” eivät ole hankintasääntelyssä tunnustettuja kilpailuttamisvelvoitteesta poikkeamisen perusteita. Termit eivät ole yksiselitteisiä, ja aiheuttaisivat säädöstekstissä vaikeita tulkintaongelmia. Pahimmillaan kuntatoimija voi kuntalain kirjauksiin luottaessaan ryhtyä viranomaisyhteistyöhön ilman

kilpailuttamista, ja havaita myöhemmin että yhteistyö olisi tullut hankintasääntelyn mukaan kilpailuttaa.

Katsomme, että riittävää olisi yksinkertaisesti viitata kuntalaissa hankintalakiin ja todeta, että kuntien yhteistoiminnan kilpailuttamisvelvollisuudesta säädetään hankintalaissa. Tämä olisi erityisen perusteltua siitäkkin syystä, että hankintalakia ollaan parhaillaan uudistamassa, ja kilpailuttamisvelvoitteesta poikkeamisen edellytykset saatetaan Suomessa säätää tiukemmiksi kuin mitä EU-sääntely edellyttää.

74 § 1 ja 4 mom. Luottamushenkilöiden vaalikelpoisuus

Suomen Yrittäjät pitää esitettyjä muutoksia perusteltuina. Kunnanjohtajille tekemämme kyselytutkimuksen mukaan 64 prosenttia kyselyyn vastanneista kunnanjohtajista ja 70 prosenttia yrittäjävastaajista kieltäisi kunnan työntekijöiltä osallistumisen saman kunnan kunnanhallituksen työskentelyyn ja lautakuntien johtamisen.

81 § Päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asema

Lakiesityksessä ehdotetaan uutta sääntelyä, jonka perusteella päätoimisella luottamushenkilöllä olisi ehdoton oikeus saada vapaata luottamustoimen hoitamista varten. Työnantaja voisi kieltäytyä myöntämästä osa-aikaiselle luottamushenkilölle vapaata vain painavasta syystä. Vastustamme esitettyä sääntelyä.

Erityisesti pk-yrityksissä työntekijät ovat yrityksen tärkein voimavara. Sijaisuusjärjestelyt aiheuttavat aina merkittäviä taloudellisia ja toiminnallisia vaikutuksia yrityksessä. Ei ole kohtuullista, että yrittäjät kantavat luottamushenkilöiden aseman vahvistamisesta aiheutuvat kustannukset. Tämä voisi johtaa kunnallisissa luottamustehtävissä olevien työllistymisen vaikeutumiseen.

Luottamustoimenhoitamista varten tarvittavan vapaan myöntämisen perusteena tulisi aina olla työnantajan ja työntekijän välinen sopimus, ei pakko.

82 § Luottamushenkilön oikeus saada vapaata työstään luottamustoimen hoitamista varten

Sääntelyä luottamushenkilön oikeudesta saada vapaata on muutettu vuonna 2006. Nyt lakiehdotuksessa esitetään työntekijälle edelleen aiempaa vahvempaa oikeutta saada vapaata työstään luottamustoimen hoitamista varten.

Suomen Yrittäjät ei näe tarpeellisena vahvistaa tätä oikeutta. Näkemyksemme mukaan nykyinen sääntely on riittävää ja toimivaa.

83 § Palkkiot ja korvaukset

Suomen Yrittäjät on samaa mieltä siitä, että säätelyä palkkioista ja korvauksista ei pääsisällöltään ole tarpeen muuttaa.

Kuntien luottamushenkilöinä toimivilta yrittäjiltä saamamme palautteen perusteella ansionmenetyskorvauksiin liittyvät käytännöt kuitenkin vaihtelevat eri kunnissa. Käytännönä on saattanut olla jopa se, ettei yrittäjälle ole maksettu ansionmenetyskorvausta. Perusteina on käytetty esimerkiksi sitä, että yrittäjä voi itse määritellä työaikansa, eikä näin ole syntynyt ansiomenetystä. Kiistaton tosiasia kuitenkin on, että myös yrittäjän luottamustyöhön käyttämä työaika vaikuttaa hänen ansioonsa. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti yrittäjien tulee luottamushenkilöinä olla samassa asemassa kuin työntekijöiden.

Esitämmekin lisättäväksi yksityiskohtaisiin perusteluihin maininnan siitä, että myös yrittäjät ovat oikeutettuja ansionmenetyskorvaukseen.

111 § Alijäämän kattamisvelvollisuus ja sen ulottaminen kuntayhtymiin 119 ja 120 § Eriyisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien ja kuntayhtymien arviointimenettely

Pidämme esitettyjä muutoksia perusteltuina. Kuntien elinvoiman ja yritysten kilpailukyvyn säilyttämisen ja parantamisen näkökulmasta on välttämätöntä, että verorasitus ei kasva. Näin ollen sääntely ja kannustimet sen edistämiseksi, että kuntien talous on tasapainoissa tai ylijäämäinen ovat tervetulleita.

Luku 15 Kunnan toiminta markkinoilla

§ 127 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.

Kuntalain Kunnat ja markkinat -jaostossa katsottiin, että syyskuun lakimuutoksen sisältämien poikkeusten luetteloa ei muuteta; uusia poikkeuksia ei lisätä tai nykyisiä poisteta. Perusteluna tälle oli mm. se, että ko. pykälää on sovellettu vasta lyhyen aikaa, joten arviointia käytännöstä ei vielä ole.

Lakiesityksessä kuitenkin ehdotetaan yhtiöittämisvelvoitteeseen uutta poikkeusta. Ehdotuksen mukaan kunnan ei tarvitsisi yhtiöittää toimintaa, jos se osallistuu tarjouskilpailuun opetuksen järjestämistä koskevan, järjestämisluvan alaisen koulutuksen järjestämiseksi. **Vastustamme**

ehdotettua uutta poikkeusperustetta. Ammatillinen aikuiskoulutus 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.

Yhtiöittämisvelvollisuuteen jo syyskuun lakimuutoksessa tehtyjen poikkeusten määrä on näkemyksemme mukaan liian laaja, ja vaarantaa sääntelyn tarkoituksen toteutumista. Ei ole perusteltua lisätä enää uutta poikkeusperustetta.

Muistutamme myös siitä, että komissio on ns. Palmia-kantelun käsittelyn yhteydessä hyväksynyt yhtiöittämisvelvoitesäännöksen syyskuussa 2013 voimaan tullessa asussaan. Se ei välttämättä hyväksy yhtiöittämisvelvoitteen kaventamista ja kilpailun vääristymistilanteiden lisäämistä.

§ 127 Yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset

Pykälässä todetaan, että satunnainen ja vähäinen toiminta markkinoilla ei johda yhtiöittämisvelvollisuuteen. Suomen Yrittäjät haluaa muistuttaa, että kunnan vähäinen voi olla pk-yrittäjän näkökulmasta merkittävää. **Painotammekin, että yksityiskohtaisten perustelujen mukaisesti vähäisyyttä tulee tulkinta tiukasti lakia sovellettaessa.**

Toisessa momentissa käsitellään kuntalain ja erityislain suhdetta. Momentissa säädetään, että kunta voisi osallistua tarjouskilpailuun ja tuottaa palveluja, jos erityislaissa nimenomaisesti näin säädettäisiin. Tällaisella tehtävällä tarkoitettaisiin tehtävää, joka olisi kunnalle vapaaehtoinen, mutta laissa säädettäisiin kunnan mahdollisuudesta tuottaa ja tarjota palveluja, vaikka tehtävän hoitoon liittyisi kilpailuneutraliteettiongelmia.

Pidämme edelleen merkillisenä säädöstä, joka perusteella kunta saa luvan aiheuttaa kilpailuneutraliteettiongelmia. On vaikea kuvitella tilannetta, jossa tällainen olisi perustellusti tarpeen.

§ 130 Kunnan myöntämän lainan, takauksen tai muun vakuuden antaminen toisen velasta tai muusta sitoumuksesta

Lakiesityksessä ehdotetaan, että kunta ei jatkossa voisi myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos se sillä vaarantaisi kunnan kyvyn selviytyä lakisääteisistä tehtävistään. Kannatamme ehdotusta.

Sen sijaan emme pidä perusteltuna sitä, että kunta voisi jatkossa myöntää takauksen tai muun vakuuden kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalle yhteisölle vain, jos se kuuluu kuntakonserniin tai on kuntien

tai kuntien ja valtion yhteisessä määräysvallassa ja omistuksessa.

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 kilpailuneutraliteettia.

Katsomme 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.

On myös ongelmallista, että ehdotus keskittyy vain yksittäisiin tukimuotoihin, joista jotkut ovat vieläpä varsin vähämerkityksisiä. Esimerkiksi kunnan omistaman yhteisön jatkuva pääomittaminen voi kuormittaa raskaasti kunnan taloutta, ja vaarantaa samalla kilpailuneutraliteettia yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan välillä. Monesti pääomittamiseen sisältyy ilmeisiä riskejä. Riskinotto ei kuulu kunnan tehtäviin. Säännöksessä tulisikin mainita laajemmin erilaiset kunnan tukimuodot.

Yleistä

Tiivistetysti toteamme, että lakiesitys sisältää vakavia puutteita liittyen kuntien yleiseen toimialaan, toimintaan markkinoilla sekä kilpailuneutraliteettiin. Kuntien tulisi keskittyä yhä tiukemmin perustehtäväänsä - asukkaiden hyvinvointia ja alueen elinvoimaa edistää parhaiten tasapuolinen ja terve kilpailu.

Suomen Yrittäjät



Jussi Järventaus
toimitusjohtaja



Susanna Kallama
elinkeinoasioiden päällikkö

Lisätietoja:

Susanna Kallama, puh. 040 587 2445, susanna.kallama@yrittajat.fi